REM REUNIÃO ESPECIALIZADA DA MULHER DO MERCOSUL

REM REUNION ESPECIALIZADA DE LA MUJER DEL MERCOSUR

DIAGNOSTICO REGIONAL

INDICADORES SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO NO MERCOSUL

Novembro, 2011

www.mercosurmujeres.org

Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL

Argentina

Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto
Representação para os temas da Mulher no Âmbito Internacional
Embaixadora Gloria Bender

Brasil

Secretaria de Políticas para as Mulheres- Presidência da República Federativa do Brasil (SPM).
Ministra Iriny López

Paraguai

Secretaria da Mulher – Presidência da República do Paraguai.
Ministra Gloria Rubin

Uruguai

Instituto Nacional das Mulheres – Ministério de Desenvolvimento Social.
Diretora Beatriz Ramírez

Este documento realiza-se com o apoio do Programa MERCOSUL da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID, Projeto de Fortalecimento da Institucionalidade e a perspectiva de gênero no MERCOSUL (REM-AECID)

As Autoras:

Carmen Hein de Campos
Carolina Marra
Wânia Pasinato

Texto original em português.
Correção de textos: Michele Both
Autoriza-se a reprodução sempre que se cite a fonte. Fica proibido todo uso deste material e de suas reproduções ou traduções com fins comerciais.

Nota: os resultados desta investigação refletem a exclusiva opinião das autoras, as quais são consideradas competentes na matéria por parte da REM.

SUMÁRIO

Prólogo **5**

Apresentações:

1. Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL 7
2. Programa MERCOSUL – AECID 9
3. Projeto de Fortalecimento da institucionalidade e a perspectiva de gênero no MERCOSUL 10
4. As autoras 11

Apresentação ***13***

I – Introdução ***15***

- *As políticas para enfrentamento da violência nos países do MERCOSUL* 16
- *Assinatura e ratificação de tratados internacionais* 17
- *Mecanismos governamentais de gênero* 18
- *A Violência Doméstica Baseada em gênero na Normativa Nacional* 21
- *Existência de Planos Nacionais e outras iniciativas governamentais* 28
- *Pesquisas Nacionais sobre Violência e Gênero* 30

II - Sistema de Indicadores Comparáveis a nível Regional sobre Violência Doméstica baseada em gênero: Procedimentos Metodológicos ***36***

- *Orientações para a realização dos diagnósticos nacionais* 37
- *Instrumentos para a Pesquisa* 39
- *Características dos Países* 39

III – Diagnóstico Regional ***43***

- *Mecanismos de Gênero* 43
- *Saúde* 54
- *Justiça* 64
- *Segurança Pública* 72
- *Homicídios de Mulheres* 80

IV – Considerações ***82***

V - Referências bibliográficas e documentais ***85***

VI – Anexos ***87***

1. Fichas Metodológicas
2. Guias de Entrevistas

Índice de Quadros

Quadro 1: Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres. Ano de Ratificação pelos países. Argentina, Brasil. Paraguai e Uruguai. 17

Quadro 2. Mecanismos Governamentais de Gênero. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. 18

Quadro 3. Mecanismos de Gênero, existência de setor especializado e sua atribuição para a implementação das leis nacionais para enfrentamento da violência baseada em gênero. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai 20

Quadro 4. Legislação Especial para Violência doméstica e/ou familiar. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. 22

Quadro 5. Organização Político-administrativa e dados populacionais por país. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai 40

Quadro 6. Mapeamento das Áreas, Setores, Instâncias e Programas segundo a esfera de governo e país. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai 41

Quadro 7. Mecanismos de Gênero e Serviços de Atenção a Vítimas de Violência Doméstica Baseada em Gênero. Características relevantes para a construção de indicadores. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai 54

Quadro 8. Sistemas de Informações na área da Saúde. Experiências relevantes para a construção de indicadores sobre homicídios. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai 63

Quadro 9. Sistemas de Informações na área da Justiça. Experiências relevantes para a construção de indicadores sobre denúncias. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai 71

Quadro 10. Sistemas de Informações na área de Segurança Pública. Experiências relevantes para a construção de indicadores sobre registros policiais. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai 79

Prólogo

"Diagnóstico de indicadores em violência doméstica baseada em gênero no MERCOSUL" é o resultado de um trabalho efetuado pela Reunião Especializada da Mulher no MERCOSUL (REM) no marco do Projeto de 'Fortalecimento da institucionalidade e a perspectiva de gênero no MERCOSUL' financiado pelo Programa MERCOSUL - Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). Este documento tem por finalidade principal ofrecer insumos para a definição de políticas regionais que combatam a violência contra as mulheres.

Os indicadores de gênero são ferramentas necessárias e indispensáveis no planejamento que permita a visibilização da problemática da violência, além de serem insumos fundamentais para elaborar políticas públicas acordes e ajustadas às necessidades da população afetada. Desde a Plataforma de Beijing, em 1995, ao Consenso de Brasília realizado em 2011, os países têm-se comprometido, de uma forma ou de outra, a elaborar e aprofundar os indicadores de gênero que permitam avançar nesta matéria, e é por isso que os Estados Membros que integram a REM comprometeram-se a dar passos concretos neste sentido.

Desde a constituição da Mesa Técnica sobre Violência de Gênero da REM (e de sua comissão sobre Violência Doméstica), vem trabalhando-se a construção de indicadores comparáveis, objetivo que tem sido reforçado com o projeto de "Fortalecimento da Institucionalidade e a perspectiva de gênero do MERCOSUL" com financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

O 'Diagnóstico Regional' permite visualizar o estado de situação em termos da informação pública sobre a violência baseada em gênero no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, nas áreas selecionadas que são: serviços públicos para mulheres em situação de violência doméstica nos âmbitos da justiça, polícia, saúde e mecanismos da mulher.

Este documento foi elaborado em sua totalidade pelas consultoras: Wania Pasinato, Carmen Hein e Carolina Marra. Atualmente, está em processo de análise para a adequação dos indicadores específicos que poderão ser comparados entre os quatro países.

Como insumos centrais, as consultoras regionais contaram com documentos de diagnóstico nacionais elaborados para este fim e supervisados pela equipe de consultoria regional, o que permitiu analisar as fontes de informação e a qualidade dos dados estudados em cada um dos países. Os relatórios nacionais foram elaborados por: Silvia Catalá e Norma Garbarini da Argentina; Jackeline Romio e a equipe regional formada por Wania Pasinato, Carmen Hein e Carolina Marra do Brasil; Silvia López Safi do Paraguai; e Ana Vigna do Uruguai.

A análise efetuada pelas consultoras regionais permitiu contar com uma avaliação da informação de cada país e elaborar o presente diagnóstico regional, de forma que fosse analizado na Reunião ordinária da XXV REM, na cidade de Assunção (Paraguai), em junho de 2011.

A REM felicita as consultoras regionais e nacionais pela finalização desta investigação e considera que a mesma constituirá uma importante contribuição ao debate sobre violência de gênero no MERCOSUL. A REM continuará dialogando com as demais instituições nacionais e regionais com competência na matéria de violência doméstica baseada em gênero, de acordo com os resultados da presente pesquisa.

Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL

APRESENTAÇÕES

1. Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL (REM)

Desde a constituição do MERCOSUL, as ONG's feministas, sindicalistas, FLACSO, UNIFEM e o Foro de Mulheres do MERCOSUL têm realizado esforços para introduzir a dimensão de gênero no processo de integração regional. Estas iniciativas se dirigiram em particular ao Subgrupo de trabalho nº 11 do MERCOSUL, dedicado às relações laborais de emprego e previsão social.

Entre 1995 e 1997, antes da IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, realizaram-se seminários de formação e análise da situação das mulheres no MERCOSUL. Estes encontros permitiram que as áreas governamentais da mulher dos países integrantes do MERCOSUL emitissem, ao final da atividade, uma declaração conjunta que expressasse a necessidade de que o Conselho do Mercado Comum implemente mecanismos para assegurar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no desenvolvimento dos trabalhos nos âmbitos de negociação que integram o MERCOSUL, e que se considere a criação da Reunião de Ministras e/ou autoridades do mais alto nível dos órgãos governamentais responsáveis pelas políticas públicas para as mulheres dos países do MERCOSUL.

Estas declarações foram o antecedente direto para a criação da Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL (REM), concretizada em 1998 por Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) (Resolução 20/98).

Conforme esta Resolução, a REM tem por objetivo «analisar a situação da mulher, considerando a legislação vigente nos Estados Membros do MERCOSUL em relação ao conceito de igualdade de oportunidades, com o objetivo de contribuir ao desenvolvimento social, econômico e cultural das comunidades dos Estados Membros do MERCOSUL».

Integram a REM os/as representantes governamentais dos quatro Estados Membros, com a coordenação das instituições nacionais que cada Estado determine. Neste caso: a Representação Especial para Temas no Âmbito Internacional da Mulher, da Chancelaria Argentina; a Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidencia da República Federativa do Brasil; a Secretaria da Mulher da República do Paraguai, e o Instituto Nacional das Mulheres, do Uruguai. Participam da REM como estados associados Chile, Colômbia, Equador e Peru, e varias organizações não governamentais, entre elas assessoram como representantes da sociedade civil.

Desde a sua criação, a REM realizou 25 reuniões semestrais, nas quais as ministras trocam experiências e fazem acordos para favorecer os avanços de gênero em cada um

dos países, assim como tem promovido a inclusão da perspectiva de gênero na institucionalidade do MERCOSUL.

Desde seu começo, os temas debatidos têm feito referência à participação econômica e política das mulheres, a eliminação da violência em todas suas formas, a saúde das mulheres, as condições sociolaborais e o enfrentamento ao tráfico de mulheres, entre outros. Para aprofundar os temas concretos, a REM acordou a conformação de duas mesas técnicas: de luta contra a violência baseada em gênero (em particular: erradicação da violência doméstica e enfrentamento ao tráfico de mulheres); e trabalho e integração econômica.

A REM é o principal fórum de coordenação política entre as máximas autoridades na temática da mulher, onde se debatem, promovem e implementam políticas públicas regionais voltadas a igualdade de gênero.

Resulta prioritário continuar trabalhando pela melhoria das condições de vida de todas as mulheres do MERCOSUL e países associados, assim como pelo aprofundamento da institucionalidade de gênero.

Organismos que integram a REM

Argentina.

Representação Especial da Mulher no Âmbito Internacional (REMUI)

Este organismo depende do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Exterior e Culto da Argentina. Encarrega-se de efetuar o seguimento da agenda de gênero no âmbito regional e internacional.

A REMUI articula com o Conselho Nacional das Mulheres (CNM) as ações da REM. Este forma parte do Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais da Presidência da Nação, e é o organismo nacional responsável pelas políticas públicas de igualdade de oportunidades e trato entre homens e mulheres. Preside o Conselho Federal de Mulheres.

Brasil.

Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República Federativa do Brasil (SPM).

A SPM foi criada em 2003 e a partir de 2007, mediante a 'medida provisória 483', tornou-se um órgão essencial da Presidência da República, passando a ter status Ministerial. O organismo é o responsável por estabelecer as políticas públicas que contribuam a melhorar a vida das mulheres e reafirmar o compromisso do Governo Federal com todas as mulheres do país. Atualmente, encontra-se finalizando a execução do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e organizando o processo da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Paraguai.

Secretaria da Mulher da Presidência da República do Paraguai (SMPR)

O organismo foi criado em 1992 mediante a Lei 34/92. É a instância governamental reitora normativa e estratégica das políticas de gênero. Conta com autonomia técnica e de gestão, estimula planos de ação para promover a igualdade de oportunidades e a equidade de gênero entre mulheres e homens. Está diretamente integrada à Presidência da República. Atualmente, coordena a implementação do III Plano Nacional de Igualdade entre Mulheres e Homens 2008-2017.

Uruguai.

Instituto Nacional das Mulheres (Inmujeres) do Ministério de Desenvolvimento Social.

Em 1991, mediante a Lei No. 16226/91 é criado o Instituto da Mulher e Família, o qual é renomeado e redefinido em seus propósitos em 2005, onde se integra ao Ministério de Desenvolvimento Social (por Lei No. 17930/05). O Inmujeres se define como órgão reitor das políticas públicas de gênero. Um de seus propósitos é a coordenação e presidência do Conselho Coordenador de Políticas Públicas de Gênero e do Conselho Consultivo de Luta contra a Violência Doméstica; atualmente implementa o I Plano Nacional de Oportunidades e Direitos (2007-2011)

2. Programa de Cooperação MERCOSUL-AECID

O Programa de Cooperação MERCOSUL-AECID forma parte da aposta decidida da Cooperação Espanhola por apoiar os organismos regionais e os processos de integração na América Latina. Em 20 de junho de 2008, sob a Presidência pro tempore da Argentina, assinou-se em Buenos Aires um Memorando de Entendimento entre a AECID e o MERCOSUL. Neste documento, o MERCOSUL reconhece ter definido eixos de ação para contribuir a aprofundar a integração regional, o desenvolvimento e competitividade da região e a cooperação política e social entre os países, como claro compromisso com as demandas da população. A AECID ratifica assim seu compromisso com o progresso da América Latina e com a execução de ações que permitam seu desenvolvimento sustentável.

Ambas as partes reiteram que compartem de uma visão a médio e longo prazo orientada pela ampliação de capacidades regionais e pelo aproveitamento de oportunidades com a finalidade de contribuir à redução da pobreza e de fomentar sociedades mais equitativas. A área geográfica contemplada pelo Programa de Cooperação MERCOSUL- AECID é a compreendida nas fronteiras físicas dos Estados Membros do MERCOSUL: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Não se exclui a possibilidade de realizar ações no âmbito da região sul-americana, especialmente aquelas que incluam os estados associados ao

MERCOSUL (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), sempre que os Estados Membros assim o solicitem ou não tenham inconvenientes, e com prévia negociação e diálogo com a AECID.

O âmbito temporal de aplicação do Programa de Cooperação MERCOSUL-AECID, conforme estabelecido no Memorando de Entendimento (MDE), inicia-se desde o momento de sua assinatura e tem prazo de quatro anos, renováveis por mútuo acordo entre as partes. Em consequência, estabelece-se como primeiro período o quatriênio 2008-2011.

O Programa tem a finalidade de contribuir ao fortalecimento das instituições do MERCOSUL, incentivar ações de desenvolvimento e favorecer a geração de maiores níveis de coesão social em seus Estados Membros. Com este objetivo, resulta essencial o apoio às instituições do MERCOSUL, com participação da sociedade civil, para que sejam estas as que elaborem e executem políticas públicas e ações em setores estratégicos do processo de integração regional.

O Programa de Cooperação MERCOSUL-AECID contempla seis linhas de trabalho, cinco delas definidas no MDE por ser de interesse comum às partes, e uma sexta linha incorporada mais tarde por solicitação do MERCOSUL:

1. Formação de capacidades e fortalecimento institucional
2. Gênero
3. Meio ambiente
4. Integração produtiva
5. Desenvolvimento local, rural y fronteiriço
6. Saúde

O orçamento previsto pelo Programa para o período 2008-2011 é de €.5.000.000. Na linha de ação em gênero, AECID busca propiciar a inclusão da agenda de gênero nas instituições do MERCOSUL e sua transversalização nas políticas públicas dos Estados Membro.

3. Projeto: Fortalecimento da institucionalidade e da perspectiva de gênero no MERCOSUL

A necessidade de aprofundar a inclusão da perspectiva de gênero no processo de integração regional e de atualizar as ações acordadas entre os países quanto às políticas de gênero conduziu a elaboração do projeto "Fortalecimento da institucionalidade e a perspectiva de gênero no MERCOSUL". Este foi aprovado pela institucionalidade do MERCOSUL em dezembro de 2008, para ser executado com fundos da AECID pela Reunião

Especializada da Mulher do MERCOSUL (REM).

O projeto consta de quatro eixos. O primeiro é o fortalecimento da REM, tanto com recursos financeiros quanto humanos, para o qual se prevêem ações em cada um dos países e na institucionalidade do MERCOSUL. O segundo eixo pretende comparar regionalmente indicadores de violência doméstica baseada em gênero. O terceiro inclui a promoção da participação política das mulheres no âmbito do MERCOSUL e de cada país membro, favorecendo a regionalização das políticas. O quarto promove a luta contra o tráfico de mulheres com fins de exploração sexual comercial.

Os eixos ou componentes dão lugar a variedade de ações e atividades de sensibilização, consultorias nacionais e regionais, articulação com outras reuniões especializadas e organismos do MERCOSUL, busca e sistematização de informação, ferramentas de comunicação e outros mecanismos que se propõem impactos concretos.

O projeto conta com 700 mil euros para serem administrados durante o período de 2009 a 2012, prazo que se espera ter avançado nos seguintes temas concretos:

- *Fortalecimento da REM;*
- *Sensibilização na perspectiva de gênero do quadro funcional nacional e regional;*
- *Implementação de indicadores comparáveis a nível regional em violência doméstica baseada em gênero;*
- *Favorecimento da participação política das mulheres no MERCOSUL;*
- *Implementação de ações de luta contra o tráfico de mulheres vítimas de exploração sexual.*

4. As Autoras

Carmen Hein de Campos

Doutoranda em Ciências Criminais, (Pontifícia Universidade Católica/RS), Mestre em Direito (Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade de Toronto). Consultora da ONU Mulheres/Secretaria de Políticas para as Mulheres para a implementação da Lei Maria da Penha. Coordenadora Nacional do CLADEM/Brasil (Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher). Foi consultora da Secretaria de Políticas para Mulheres/ONU Mulheres para a implementação, monitoramento e avaliação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2008-2010), da UNFPA e do UNODC. Autora de diversos artigos sobre direitos humanos e violência contra mulheres.

Carolina Marra

Psicóloga, Doutoranda em Ciências Políticas (Universidade Federal de Minas Gerais), Mestre em Psicologia Social (Pontifícia Universidade Católica/SP). Diretora do Instituto de Ciências Biológicas e Saúde do Centro Universitário UNA. Foi membro do colegiado coordenador da Rede Brasileira de Estudos e Pesquisas Feministas (RedeFem, 2005-2008) e consultora da Secretaria de Políticas para Mulheres/ONU Mulheres para a implementação, monitoramento e avaliação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2008-2010). Tem artigos científicos publicados sobre gênero e violência contra as mulheres.

Wânia Pasinato

Socióloga. Pós-doutorado (UNICAMP), Doutorado e Mestrado em Sociologia (Universidade de São Paulo). Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência/Universidade de São Paulo e do Núcleo de Estudos de Gênero - PAGU/UNICAMP. Atualmente é consultora pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/MJ e pela ONU Mulheres – Cabo Verde. Foi consultora da Secretaria de Políticas para Mulheres/ONU Mulheres para a implementação, monitoramento e avaliação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2008-2010),Assessora Técnica do Observe - Observatório da Lei Maria da Penha e do UNODC. É autora de diversos artigos científicos sobre gênero, violência e direitos humanos.

Apresentação

O documento de Diagnóstico Regional corresponde à primeira parte do trabalho da Consultoria para a criação de um Sistema de Indicadores Regional sobre Violência Doméstica baseada em gênero no MERCOSUL, a qual se desenvolve no âmbito do projeto de "Fortalecimento da Institucionalidade e da Perspectiva de Gênero no MERCOSUL". São objetivos desta consultoria: a) a elaboração de um diagnóstico regional comparativo a respeito das fontes de dados e informações existentes sobre violência doméstica baseada em gênero, segundo sua cobertura e sua qualidade, b) análise das potencialidades e limites das fontes identificadas para a constituição de um Sistema de Indicadores. Ainda como objetivo da consultoria, e de acordo com o Termo de Referência, o sistema deverá contemplar indicadores comparáveis entre os países que formam o MERCOSUL - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - visando contribuir para o conhecimento a respeito das dimensões nacionais e regionais da violência doméstica baseada em gênero, orientar na formulação e na implementação de políticas públicas que contribuam para a eliminação da violência e a garantia dos direitos das mulheres e para a implementação e fortalecimento da Convenção de Belém do Pará na região.

A realização de diagnósticos corresponde à etapa inicial do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas[1]. Neste sentido, o levantamento de informações e a elaboração dos estudos em cada país constituíram etapa fundamental deste trabalho e tiveram como objetivo retratar os contextos nacionais quanto à existência de normas, políticas e programas destinados ao enfrentamento[2] da violência doméstica baseada em gênero. Outro objetivo foi identificar e conhecer os sistemas de informações criados e desenvolvidos em cada país, analisando a presença de variáveis e informações sensíveis a gênero e que possibilitam dimensionar a violência doméstica baseada em gênero em cada país, conhecer o perfil das mulheres e de seus agressores, e as principais características das diferentes formas de manifestações desta violência.

O desenvolvimento deste trabalho exigiu um cuidadoso levantamento de dados e identificação de fontes de informações oficiais produzidas em quatro áreas cujas intervenções foram consideradas estratégicas para a abordagem da temática, entre elas: os mecanismos de gênero (organismos governamentais de promoção, proteção e

[1] De acordo com Antico e Jannuzzi (s/d), o ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas compreende quatro etapas: Diagnóstico, Formulação, Implementação e Avaliação, às quais correspondem conjuntos de indicadores de diferentes naturezas e propriedades (p.3).

[2] Adota-se a expressão 'enfrentamento da violência' no mesmo sentido que tem sido empregada nos documentos nacionais brasileiros, para referir-se a políticas abrangentes e intersetorializadas que abarcam as dimensões da sanção da violência, assistência para as mulheres em situação de violência, garantia de seus direitos e a prevenção de novos atos.

garantia de direitos das mulheres), segurança pública, justiça e saúde. Em cada país, com o apoio de consultoras nacionais, realizou-se a pesquisa para identificar as principais fontes de informações e dados oficiais, descrever seus limites e potencialidades para o desenvolvimento de indicadores considerando aspectos como sua confiabilidade, qualidade, extensão temporal e cobertura. Conhecer as iniciativas que estão sendo adotadas pelos países em uma mesma região possibilita compartilhar experiências e conhecimentos, potencializando as práticas promissoras para o enfrentamento da violência contra as mulheres. A proposta está também adequada aos objetivos da REM – Reunião Especializada da Mulher no MERCOSUL, a qual entende que fortalecer a perspectiva de gênero no processo de integração regional supõe combinar o trabalho regional com o nacional e fortalecer a capacidade de articulação dos mecanismos estatais para a igualdade de gênero, a agenda governamental, assim como as redes e organizações da sociedade civil e outros espaços institucionais do MERCOSUL.[3] (Termo de Referência, 2010, tradução livre)

O documento de Diagnóstico Regional apresenta uma análise dos resultados das pesquisas realizadas em cada um dos países, sob uma perspectiva comparativa que atenta para as principais características das políticas nacionais de produção de estatísticas e de dados sobre a violência doméstica baseada em gênero em cada um dos setores selecionados para este estudo. Representa, assim, o contexto a partir do qual serão propostos os indicadores que poderão , no futuro, compor um Sistema de Informação Regional em Violência Doméstica baseada em gênero.

O documento está organizado em três partes. Na primeira parte – Introdução – realiza-se uma contextualização das políticas de enfrentamento a violência contra as mulheres nos quatro países, considerando: a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, a existência de mecanismos de gênero, a presença de normativa nacional sobre violência e gênero e de planos nacionais para igualdade de gênero e programas de ações para o enfrentamento da violência baseada em gênero. Na segunda parte são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a realização dos diagnósticos nacionais e para o diagnóstico regional comparativo. Na terceira parte, encontra-se o diagnóstico comparativo segundo as áreas selecionadas para este estudo: mecanismos de gênero, saúde, segurança pública e justiça.

[3] No Original “Fortalecer la perspectiva de género en el proceso de integración regional supone combinar el trabajo regional con el nacional y fortalecer la capacidad de articulación de los mecanismos estatales para la equidad de género, la agenda gubernamental, así como con las redes y organizaciones de la sociedad civil y otros espacios institucionales del MERCOSUR”.

Introdução

A partir dos anos 1980, os movimentos feministas e de mulheres de países da América Latina colocaram o enfrentamento às diversas práticas de violência contra mulheres e meninas no bojo das lutas pelo reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres, e em suas pautas de reivindicações políticas. Teve início, então, um longo processo de denúncias, reivindicações, propostas e mobilizações visando sensibilizar a sociedade e os governos para o reconhecimento de que a violência cotidianamente praticada contra as mulheres, principalmente no interior dos lares e nas relações familiares e conjugais, não podia seguir sendo tratada como assunto do âmbito privado, mas deveria ser abordada por meio de políticas públicas capazes de assegurar às mulheres seu direito a viver sem violência.

Nos anos seguintes, começou a se definir uma agenda política em torno da violência contra as mulheres. As Organizações Internacionais de Direitos Humanos – ONU e OEA - através de seus tratados e convenções incorporaram os direitos das mulheres entre os direitos fundamentais a serem conquistados e preservados. Esta mudança de status trouxe o reconhecimento de que a violência contra as mulheres constitui uma violação de direitos humanos e é resultado de desigualdades sociais baseadas nas diferenças de gênero. Ao assinar e ratificar os tratados e convenções internacionais de proteção de Direitos Humanos, os Estados assumem o compromisso não só de proteger as mulheres da violência, mas também de criar mecanismos para a promoção e garantia do exercício de seus direitos e medidas de responsabilização para aqueles que praticam tais violações, sejam eles indivíduos, grupos da sociedade civil ou membros e funcionários dos governos.

Conforme balanço realizado pelo CLADEM (2005), durante os anos 1980 e 1990, os governos da região assinaram e ratificaram alguns dos mais importantes tratados e convenções da ONU e OEA para a promoção dos direitos das mulheres – como a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW. ONU, 1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará. OEA, 1994). Estes e outros documentos internacionais tiveram grande influência no desenvolvimento de normas e instituições para o enfrentamento da violência baseada em gênero na região, incluindo a violência que ocorre em contexto doméstico e familiar.

Como resultado destes esforços, nas últimas décadas, diferentes países no continente vêm registrando iniciativas dos governos para coibir e erradicar todas as práticas de violência contra as mulheres. Tais esforços compreendem a edição e aprovação de leis especializadas para o enfrentamento de diferentes formas de

violência, como a violência doméstica e familiar, a exploração sexual de meninas e adolescentes e o tráfico de mulheres, a proteção dos direitos sexuais e reprodutivos, além de normas e medidas de incentivo à igualdade de gêneros no acesso a educação, mercado de trabalho e participação política; a criação de serviços especializados e a realização de campanhas de sensibilização e informação para toda a sociedade, dentre outras medidas.

Contudo, a experiência tem ensinado que as conquistas no plano formal nem sempre são acompanhadas por mudanças nas percepções sociais e nas práticas institucionais. Em muitos países, a passividade das comunidades frente a situações de violência e reivindicação de seus direitos, além da falta de compromisso dos governos para com a promoção dos direitos das mulheres tem contribuído para a manutenção de elevadas taxas de violência contra as mulheres. Sem um esforço claramente orientado para modificar culturas e práticas institucionais e incorporar a perspectiva de igualdade entre homens e mulheres na formulação de políticas públicas, a maioria das reformas legais e políticas tem pouca valia. O mesmo ocorre com as medidas legislativas, que serão inócuas se aplicadas em contextos jurídicos e sociais organizados por uma visão tradicional de acesso a justiça e direitos.

A falta de informações oficiais, sistematizadas, abrangentes e confiáveis a respeito das práticas de violência que são reportadas às instâncias responsáveis pela atenção às mulheres, responsabilização daqueles que perpetram os atos violentos e de promoção do acesso das mulheres aos direitos e à justiça é um dos grandes obstáculos para assegurar os direitos das mulheres e acabar com a violência em suas vidas. Este é o problema que este projeto se propõe a enfrentar.

Ao realizar o mapeamento das fontes de informações disponíveis por setor, considerou-se necessário conhecer o contexto em que as políticas nacionais vêm sendo desenvolvidas, conforme apresentado a seguir.

- ***As políticas para o enfrentamento da violência nos países do MERCOSUL***

Os quatro países que participam do projeto – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – membros do MERCOSUL e com representação na REM, têm atuado ativamente para a promoção da igualdade de gênero e para pôr fim a violência contra as mulheres em seus contextos nacionais, na região e no continente.

Seguindo o movimento mundial, a partir dos anos 1980, cada um dos países incorporou iniciativas para promover a transversalidade de gênero nas políticas e na legislação nacional. Algumas das iniciativas guardam similaridade, como se descreve a continuação.

- ***Assinatura e ratificação de tratados internacionais***

Durante as décadas de 1960 a meados de 1980, os quatro países enfrentaram ditaduras militares/civil-militares que representaram grandes obstáculos à implementação e respeito aos direitos da cidadania. A partir dos anos 1980, o processo de redemocratização política em cada um destes países contou com a participação intensa de movimentos sociais e grupos organizados, dentre os quais os movimentos de mulheres e feministas. Em meio às lutas pela democracia, os direitos das mulheres começam a despontar nos debates públicos como algo a ser exigido, conquistado e defendido por todos e todas e em todas as esferas da sociedade.

Neste campo, uma das primeiras mudanças que pode ser apontada foi o compromisso assumido pelos Estados junto às Organizações Internacionais de Direitos Humanos - ONU e OEA, quando da ratificação dos principais documentos de direitos humanos apresentados por esses organismos. Com relação aos que abordam o problema da violência doméstica baseada em gênero, destacam-se a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW. ONU, 1979), a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará. OEA, 1994) e o Protocolo Facultativo da CEDAW (ONU, 1999).

Quadro 1: Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres. Ano de Ratificação pelos países. Argentina, Brasil. Paraguai e Uruguai.

Instrumento Internacional	Aprovação pela ONU/OEA	Ano de ratificação pelos países			
		Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, ONU)	1979	1985	1984	1986	1981
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, OEA)	1994	1996	1995	1995	1996
Protocolo Facultativo da CEDAW (ONU)	1999	2007	2002	2001	2001

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre Argentina, Paraguai e Uruguai. Brasil: CLADEM (2005). REM, 2011.

Como ressaltado pelo documento do CLADEM (2005), a ratificação de documentos internacionais de proteção dos direitos humanos, em países que viveram recente redemocratização política, representa um avanço de valor inquestionável. Contudo, estes avanços não foram fáceis de serem alcançados e, ainda hoje, e em toda a região, os compromissos formalmente assumidos pelos governos perante a comunidade internacional enfrentam inúmeros obstáculos de natureza política, jurídica e ideológica para sua efetivação.

Igualmente relevante é o fato de que, nos anos 2000, os quatro países apresentaram relatórios de avaliação sobre a implementação da CEDAW e da Convenção de Belém do Pará aos respectivos comitês de monitoramento da aplicação das convenções. Estes documentos representam importantes instrumentos para conhecer e avaliar os contextos políticos e jurídicos existentes em cada país que contribuem ou obstaculizam o desenvolvimento das políticas para mulheres e de enfrentamento à violência baseada em gênero.

- ***Mecanismos governamentais de gênero.***

Como resultado das mudanças anteriormente mencionadas, a partir dos anos 1990, os governos da região passaram a criar mecanismos especializados para a formulação, implementação e acompanhamento das políticas de gênero. Os quatro países possuem organismos de gênero representados no Executivo Federal/Nacional, os quais possuem como missão institucional trabalhar pelo cumprimento dos acordos internacionais e a transversalização de gênero nas políticas públicas através de acordos intersetoriais e da elaboração de planos e programas para a promoção da equidade de gênero.

Quadro 2. Mecanismos Governamentais de Gênero.
Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

País	Nível de Hierarquia	Titular	Instrumento Legal de Criação
Argentina	Conselho Nacional das Mulheres - CNM	Subsecretaria Presidencial	Decreto Nacional 1426 de 1992.
Brasil	Secretaria de Políticas para Mulheres - SPM	Ministra de Estado	Medida Provisória 103, de 2003 Competência modificada pela Lei 12314 de 2010[4]
Paraguai	Secretaria da Mulher da Presidência da República[5]	Secretaria Executiva com status de Ministra	Lei 34/92 de 18 de setembro de 1992.
Uruguai	Instituto Nacional das Mulheres – INMUJERES [6]	Diretora do Instituto	Lei 17.930 de 2005

Fontes: Diagnósticos Nacionais sobre Argentina, Paraguai e Uruguai. Brasil: SPM. CEPAL. http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html. REM, 2011

[4] Criada em 2003, através da Medida Provisória 103. Como Secretaria Especial, com estatuto de ministério, mas vinculada à Presidência da República. Em agosto de 2010, a lei nº 12.314 revogou seu caráter de excepcionalidade para torná-la parte ***definitiva da estrutura do governo federal.***

[5] (*http://www.mujer.gov.py/wordpress/?page_id=24*)

[6] Decreto Presidencial (1987) cria o Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. A partir de 2005 (Lei Nº 17930). Instituto foi integrado à estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES) e passou a dedicar-se exclusivamente às políticas de gênero.

A criação dos Mecanismos de Gênero faz parte dos objetivos estratégicos da Plataforma de Ação de Beijing (1995) que convocou os estados a criarem instâncias para serem responsáveis pelas políticas de avanço dos direitos das mulheres. A criação destas instâncias deve dar-se em circunstâncias que garantam condições para sua intervenção na política nacional, o que inclui dotação orçamentária, recursos humanos e materiais adequados[7]. De acordo com a CEPAL, um dos indicadores desta institucionalização está relacionado à autonomia para tomar decisões e pode ser aferido na localização hierárquica[8] destes mecanismos no interior do Executivo Nacional/Federal. Aplicando os critérios definidos pela CEPAL, observa-se no quadro acima que, na região, os três níveis de hierarquia estão representados entre os mecanismos de gênero nacionais. Apesar de apresentarem posicionamentos distintos, todos compartilham limitações em recursos materiais e humanos.

Além de mecanismos inseridos nos Executivos Nacionais, na **Argentina** e **Brasil** – países cuja organização política adota o modelo federativo - os mecanismos governamentais de gênero também foram criados no âmbito dos executivos provinciais[9]/estaduais[10], como medida para favorecer a capilarização e a transversalidade de gênero no interior das instituições públicas. Nos dois países, a criação destes organismos resulta de uma forte atuação do Conselho Nacional das Mulheres e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, respectivamente. No **Paraguai** também se encontram Secretarias da Mulher em 17 departamentos do país, além de alguns municípios. No **Uruguai**, o Instituto Nacional das Mulheres conta com representações em 10 departamentos, os quais são responsáveis por impulsionar as políticas de gênero no plano local. O Informe Nacional também menciona a existência da Secretaria da Mulher da Prefeitura de Montevidéu, primeiro mecanismo de gênero do país, criado em 1992.

No decorrer das últimas décadas os governos da região criaram setores especializados em gênero nas áreas de justiça, saúde, segurança, entre outras.

---

[7] Fonte: http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html

[8] De acordo com o documento: "O nível hierárquico de ditos mecanismos se relaciona tanto com o nível de seu titular, quanto com o nível institucional do próprio mecanismo. A classificação que se propõe aqui consta de três níveis e retoma ambos os critérios. Consideram-se avançados os mecanismos com nível institucional de Ministério ou bem quando o nível do/a titular é de Ministra/o com plena participação no Gabinete. Em segundo lugar, localizam-se os mecanismos que dependem da presidência e cujos titulares não participam no Gabinete (escritórios arrolados à presidência, secretarias, institutos nacionais e outras figuras). Em terceiro lugar, encontram-se os mecanismos que dependem de um Ministério ou de uma autoridade de menor nível (vice-ministérios, institutos, conselhos e outras figuras)". *http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html*

[9] Na Argentina, existem Área-Mulher em todas as 23 Províncias e na Ciudad Autónoma de Buenos Aires e também em alguns municípios.

[10] No Brasil, segundo balanço realizado pela SPM, no final de 2010, 22 estados já haviam criado mecanismos de gênero (secretarias, coordenadorias, etc.) em seus Executivos. Estas instâncias também podiam ser encontradas em mais de 200 municípios.

As experiências de cada país, no que tange à especialização para o enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero, serão abordadas mais adiante neste Diagnóstico.

Os quatro mecanismos possuem setores especializados nas políticas para o enfrentamento da violência contra as mulheres, em suas múltiplas formas de manifestação e, especificamente, sobre a violência doméstica e familiar – de acordo com as definições adotadas pelas legislações nacionais.

Quadro 3. Mecanismos de Gênero, existência de setor especializado e sua atribuição para a implementação das leis nacionais para enfrentamento da violência baseada em gênero. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

Países	Área responsável no Mecanismo de Gênero	Legislação
Argentina	**Conselho Nacional das Mulheres** Observatório de Violência contra as Mulheres: grupo técnico formado no interior do Conselho Nacional das Mulheres, responsável pelo desenvolvimento de um sistema de estatísticas nacional, intersetorial e integrado.	A criação do Observatório é recomendação da Lei 26.485 de 2009, "Lei de Proteção Integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra as Mulheres nos âmbitos em que se desenvolvam suas relações interpessoais"
Brasil	**Secretaria de Políticas para Mulheres** Subsecretaria de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres tem liderado a ampliação do diálogo com diferentes setores do governo e da sociedade para o desenvolvimento de pesquisas, sistemas de informações e indicadores que sejam sensíveis ao gênero.	A Lei 11.340/2006 "Lei para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher" define que o cadastro nacional de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher deverá ser organizado e mantido pelo Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal (artigo 26, III).
Paraguai	**Secretaria da Mulher da Presidência da República** Direção de Prevenção e Atendimento às Vítimas de Violência Baseada em Gênero A Secretaria instalou uma Mesa Interinstitucional com representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Nacional e Ministério da Saúde e a Secretaria da Criança e Adolescente visando à construção de um registro único de casos e a consolidação de uma base nacional de estatísticas sobre a temática.	A Lei 1600/2000 sobre a Violência Doméstica, em seu artigo 9º, define como competência da Secretaria da Mulher da Presidência da República a sistematização dos dados obtidos a partir dos Juizados de Paz – instâncias de justiça responsáveis pela aplicação da Lei 1600/2000.
Uruguai	**Instituto Nacional das Mulheres** Departamento de Violência Baseada em Gênero Conselho Nacional Consultivo Honorário de Luta contra a Violência Doméstica, presidido pelo Instituto Nacional das Mulheres e composto por	A criação do Conselho está prevista na Lei 17.514/2002 – Lei de Violência Doméstica, que também define como

	representantes de ministérios – Educação e Cultura, Interior, Saúde, do Instituto de Criança e Adolescente do Uruguai, da Administração Nacional da Educação Pública, do Congresso de Intendentes e de organizações não governamentais.	uma de suas tarefas a elaboração de um Plano Nacional de Luta contra a Violência Doméstica (2004-2010).

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre a Argentina, Paraguai e Uruguai. Brasil: Lei 11.340/2006 e Secretaria de Políticas para Mulheres. REM, 2011

- ***A Violência Doméstica/Familiar e a perspectiva de gênero na Normativa Nacional***

Os quatro países da região possuem leis especializadas para o enfrentamento da violência doméstica e/ou familiar. A **Argentina** foi o primeiro país a adotar uma legislação deste tipo ao aprovar, em 1994, a Lei 24.417 "Lei de Violência Familiar". Nos anos seguintes e ao longo dos anos 2000, todas as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires aprovaram legislação de violência familiar.

Nos anos 2000, a aprovação de leis especiais se estendeu aos outros países da região. Em 2000, o **Paraguai** aprovou a Lei 1600 de Violência Doméstica e em 2002 o **Uruguai** aprovou a Lei 17. 514 Lei de Violência Doméstica. O **Brasil** foi o último país na região a aprovar legislação especial – a Lei 11.340 de 2006 – introduzindo no cenário normativo nacional uma lei para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Embora a lei brasileira seja reconhecida por sua adequação à Convenção de Belém do Pará, e seja a primeira na região a adotar a perspectiva de gênero, reconhecendo que esta violência constitui uma violação de direitos humanos (artigo 6º) ela restringe seu âmbito de proteção aos casos de violência contra a mulher no âmbito doméstico e familiar.

Uma nova mudança no cenário normativo da região ocorre em 2009, quando a **Argentina** saiu à frente no movimento denominado 'segunda onda' de leis especiais e aprovou a primeira lei integral para a violência contra a mulher – Lei 26.485.

O quadro seguinte sintetiza algumas características destas leis, que são posteriormente analisadas.

Quadro 4. Legislação Especial para Violência doméstica e/ou familiar. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Países	Lei Especial	Definição de Violência	Tipos de Violência	Tipificação
Argentina	Lei 24.417 de 1994 - Lei de Proteção contra a Violência Familiar. Trata-se de uma lei civil, que prevê medidas cautelares para assegurar a segurança das vítimas em situação de violência. Não se aplica exclusivamente a casos de violência contra as mulheres e não incorpora a perspectiva de gênero em seus dispositivos.	No artigo 1º define a Violência Familiar como "Toda pessoa que tenha sofrido lesões ou maltrato físico ou psíquico por parte de algum dos integrantes do grupo familiar poderá denunciar estes fatos em forma verbal ou escrita ante um juiz com competência em assuntos de família e solicitar medidas cautelares conexas. Para efeitos desta lei, entende-se por grupo familiar aquele originado por matrimônio ou por uniões de fato." [11]	Não define as formas de violência.	Não existe o tipo penal de Violência Doméstica/Violência Doméstica Baseada em gênero.
	Lei 26.485 de 2009, Lei de Proteção Integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as Mulheres nos âmbitos que se desenvolvam suas relações interpessoais. (regulamentada em julho de 2010).	Em seu artigo 6º a lei define como modalidades da violência a institucional, nas relações de trabalho, obstétrica, midiática e a violência doméstica. Para esta última, encontra-se como definição: "violência doméstica contra as mulheres: aquela exercida contra mulheres por um integrante do grupo familiar, independentemente do espaço físico onde esta ocorra que cause dano à sua dignidade, bem estar, a integridade física, psicológica, sexual, econômica ou patrimonial, a liberdade,	Artículo 5º define como tipos de violência: física, psicológica, sexual, econômica e patrimonial, e simbólica.	

[11] Tradução livre. No original: "Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar podrá denunciar estos hechos en forma verbal o escrita ante el juez con competencia en asuntos de familia y solicitar medidas cautelares conexas. A los efectos de esta ley se entiende por grupo familiar el originado en el matrimonio o en las uniones de hecho." (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 1)

		compreendendo a liberdade reprodutiva e o direito ao pleno desenvolvimento das mulheres. Se entende por grupo familiar o originado no parentesco, seja por consanguinidade ou por afinidade, matrimônio, as uniões de fato os companheiros e namoros. Inclue- se as relações vigentes ou finalizadas, não sendo requisito a convivência." [12]		
Brasil	No Brasil, a Lei 11.340/2006 se aplica à violência doméstica e familiar contra a mulher. Na região, é a única legislação que prevê medidas na esfera penal e cível e se aplica exclusivamente para casos em que as vítimas são mulheres.	Em seu artigo 5ª define que "Para efeitos desta Lei, configura violência domestica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada em gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III – em qualquer relação intima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente da coabitação". O artigo 6º da mesma lei estabelece que a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das	Artigo 7º. São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher: a violência física, sexual, psicológica, moral e patrimonial.	Em 2004, a Lei N° 10.886, de 17 de Junho de 2004**,** incluiu no artigo 129 do Código Penal o tipo especial de Violência Doméstica, através do artigo 9º que define "se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade". Pena: detenção, 6 meses a 1 ano. A Lei Maria da Penha introduziu nova modificação ao texto, majorando a pena que passou a ser de 3 meses a 3 anos de detenção. Para todas as outras formas de crimes, aplicam-se os artigos do

[12] Tradução livre. No original "Modalidades. a) Violencia doméstica contra las mujeres: aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde ésta ocurra, que dañe la dignidad, el bienestar, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad, comprendiendo la libertad reproductiva y el derecho al pleno desarrollo de las mujeres. Se entiende por grupo familiar el originado en el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia." (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011,6)

		formas de violação de direitos humanos.		Código Penal.
Paraguai	A Lei 1600/2000 sobre a Violência Doméstica Lei de caráter civil que estabelece medidas cautelares de proteção. Não se aplica exclusivamente a casos de violência contra as mulheres.	Art. 1º "estabelece medidas de proteção para toda pessoa que venha a sofrer lesões, maus tratos físicos, psíquicos ou sexuais por parte de algum integrante do grupo familiar, que compreende aquele originado pelo parentesco, matrimônio ou união de fato, mesmo que tenha cessado a convivência; também nos casos de casais que não coabitam e seus filhos, sejam ou não comuns." [13]	Tipos de violência: física, psicológica ou emocional, sexual, patrimonial ou econômica.	A 'violência familiar', foi definida pela Lei 1.160/1997. Referia-se apenas à violência física, a qual deveria ocorrer em âmbito familiar, ser habitual e com o/a convivente, sendo a sanção apenas de uma multa. Com a Reforma do Código Penal (Lei 3440/2008, art. 229), foi introduzida a violência psíquica considerável e alterada a sanção, que passou a ser pena de privativa de liberdade de até dois anos ou a multa. Para os outros crimes, aplicam-se os artigos do Código Penal.
Uruguai	No Uruguai, a Lei 17.514/2002 – Lei de Violência Doméstica prevê a aplicação de medidas cautelares (cíveis) às infrações de natureza não delitiva. Não se aplica exclusivamente a casos de violência contra as	Artigo 2º: "(...) toda ação ou omissão, direta ou indireta, que por qualquer meio prejudique, limitando ilegitimamente o livre exercício ou gozo dos direitos humanos de uma pessoa, causada por outra com a qual tenha ou tenha tido uma relação afetiva baseada na coabitação e originada pelo parentesco, pelo matrimônio ou por união de fato." [14]	Artigo 3º: violência física, violência psicológica ou emocional, violência sexual, patrimonial.	Artigo 321 bis do Código Penal Uruguaio onde a Violência Doméstica é definida como "aquele que, por meio de violências ou ameaças prolongadas no tempo, causar uma ou várias lesões a pessoa com a qual tenha ou tenha tido uma relação afetiva ou de parentesco, com independência da existência de vínculo legal, será castigado

[13] Tradução livre. No original "establece medidas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes." (Diagnostico Nacional sobre o Paraguai, 2011:8)

[14] Tradução livre. No original "toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho." (Diagnostico Nacional sobre o Uruguai, 2011, 10)

	mulheres. No tipo penal de violência doméstica, encontra-se um agravante da pena para os casos em que as vítimas são mulheres.			com uma pena de 6 a 24 meses de prisão. A pena será aumentada de um terço à metade quando a vítima for mulher ou estiverem presentes as mesmas circunstâncias e condições estabelecidas no inciso anterior. O mesmo agravante se aplicará se a vítima for menor de 16 anos ou uma pessoa que, por sua idade ou outras circunstâncias, tiver sua capacidade física ou psíquica diminuída e tenha com o agente uma relação de parentesco ou com ele coabite. "[15]

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre a Argentina, Paraguai e Uruguai. Brasil: Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. REM, 2011.

Argentina, **Paraguai** e **Uruguai,** as leis de violência familiar e violência doméstica, respectivamente, estendem sua proteção aos demais membros da família, independente do sexo, compreendendo família como núcleos constituídos por laços de consanguinidade, afinidade ou conjugalidade. Embora as mulheres figurem como as principais vítimas nestes contextos, apenas na legislação do **Uruguai** se identifica um agravante da pena para os casos de crimes que são praticados contra mulheres.

O peso político das categorias 'violência doméstica' e 'violência familiar' tem sido tema recorrente nos debates acadêmicos e militantes sobre violência e gênero, uma vez que revelam uma tendência de valorização da família e o espaço doméstico como o bem jurídico que em última instância deverá ser protegido. O tema foi também identificado em estudo elaborado pelo CLADEM (2000) sobre a legislação

[15] Tradução livre. No original; "el que, por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vinculo legal, será castigado con una pena de 6 a 24 meses de prisión. La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer o mediaren las mismas circunstancias y condiciones establecidas en el inciso anterior. El mismo agravante se aplicará si la victima fuere un menor de dieciséis años o una persona que, por su edad u otras circunstancias, tuviera su capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él." (Diagnóstico Nacional sobre o Uruguai, 2011, 15)

presente na região para enfrentar a violência contra a mulher, apontando que se verificava a tensão entre a proteção da instituição familiar e a obrigação de garantir os direitos individuais das mulheres. Como tendência, os operadores do direito mostravam-se inclinados e agir na tutela do modelo de família tradicional e de papéis e estereótipos de gênero afins, mais do que dos direitos e liberdades fundamentais das mulheres. (Cladem, 2000: 180 *apud* Izumino, 2003)

Embora os quatro países do MERCOSUL, tenham incorporado as diretrizes da Convenção de Belém do Pará em suas políticas e planos de ação, *o Informe Hemisférico de Seguimento da Implementação da Convenção de Belém do Pará* (MESECVI, 2008) adverte sobre a presença de leis especiais para a violência doméstica e familiar com a previsão de medidas de natureza cível e que não incluem uma perspectiva de gênero em seus dispositivos. Desta forma, apesar do Comitê reconhecer os esforços nacionais na criação de leis de tal natureza, enfatiza a necessidade de fazer sua adequação à Convenção de Belém do Pará. O mesmo Informe adverte sobre os problemas decorrentes do uso de categorias como violência doméstica e violência familiar, destacando: i) sua inadequação em face das recomendações da Convenção de Belém do Pará, que considera também outras práticas de violência, como a violência sexual, o tráfico de mulheres, a tortura e outras formas de violência praticada por agentes do Estado ou por ele tolerada; ii) a carga cultural, reprodutora de discriminação contra as mulheres, presente nestas categorias; iii) a exclusão da violência que é praticada por parceiros íntimos, mas que não compartilham do espaço doméstico com a vítima, nem possuem uma relação de vínculo formal; iv) a proteção a todos os membros da família, independente de sexo, contribuindo para o mascaramento da especificidade da violência baseada em gênero; v) leis amplas e sem a perspectiva de gênero, que permitem que sua aplicação se dê tanto para a criminalização de homens quanto de mulheres, violando a previsão do artigo 7º da Convenção de Belém do Pará." (MESECVI, 2008: 6)

Outro aspecto comum à legislação da **Argentina**, **Paraguai** e **Uruguai** refere-se ao fato de limitarem-se às medidas cíveis como as medidas cautelares e de proteção para as vítimas da violência. As medidas de natureza cível e cautelar previstas nas legislações mencionadas são bastante semelhantes em todos os países da região, incluindo o **Brasil,** destacando-se dentre elas, as ordens de afastamento do agressor da residência (quando esta é em comum com a vítima) e o impedimento de toda forma de contato entre o agressor, a vítima e familiares. No caso do **Brasil**, além das medidas de proteção, a lei 11.340/2006 também prevê medidas cautelares de separação do casal, guarda de filhos e alimentos e um conjunto de medidas de assistência que objetivam fortalecer as mulheres para sair da situação de violência.

No que se refere à criminalização da violência doméstica ou familiar, encontram-se tipificações nos Códigos Penais do **Brasil**, **Paraguai** e **Uruguai**, mas sua

forma é restritiva tanto com relação ao tipo de violência, quanto às circunstâncias em que é praticada. Na **Argentina,** único país que não prevê um tipo penal para a sanção da violência familiar ou doméstica, recentemente foi criada uma *Comissão Nacional Coordenadora de Ações para a Elaboração de Sanções da Violência de Gênero*, no âmbito do Ministério da Justiça e Direitos Humanos que deverá propor medidas de sanção da violência doméstica prevista na Lei 26.485 de 2010.

Nos quatro países, independente da existência de tipos penais específicos para a violência doméstica ou familiar, todos os crimes são enquadrados e processados de acordo com a tipificação presente nos Códigos Penais.

Dentre os países que participam deste projeto, a **Argentina** foi o primeiro a adotar uma lei especial incorporando a perspectiva integral de gênero numa lei integral, ampliando seu escopo jurídico para se adequar à Convenção de Belém do Pará. Ademais, trata-se de uma lei que tem vigência em todo o país e requer a adesão das províncias apenas para a adequação de procedimentos necessários à sua aplicação. No **Paraguai,** em 2009, foi realizada uma **Oficina de Geração de Propostas Legislativas em matéria de violência contra a mulher**, os grupos de trabalho concluíram que a Lei No. 1.600/2000 tem representado um avanço importante no progresso dos direitos das mulheres, pois ela implicou o reconhecimento formal do Estado Paraguaio da violência contra a mulher como um problema que requer tanto uma resposta legislativa, de políticas públicas quanto de administração de justiça. A Ministra da Mulher Gloria Rubín manifestou na abertura da Oficina, que a Lei No. 1.600/2000 tem cumprido um ciclo, e que é preciso, com base no conhecimento construído sobre seus alcances, limitações e obstáculos, formular uma nova lei que reúna os aprendizados da experiência desta Lei, assim como a análise da legislação comparada em matéria de violência contra a mulher. (Diagnóstico Nacional sobre o Paraguai, 2011: 5, tradução livre)

As diferenças que foram identificadas entre as normas nacionais são relevantes para a proposta de construção de indicadores sobre a violência doméstica baseada em gênero, uma vez que a legislação incide diretamente sobre a forma como se identifica, registra e processa as denúncias de violência que são levadas à esfera policial e judicial. Conhecer as características da legislação permite definir as variáveis que melhor ajudarão a identificar, dimensionar e avaliar o impacto ou os obstáculos que estas leis podem representar para o conhecimento sobre a violência doméstica baseada em gênero.

- ***Existência de Planos Nacionais e outros documentos***

A criação de mecanismos de gênero e a aprovação de leis para o enfrentamento de distintas formas de violência contra mulheres representam um avanço importante no reconhecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres, e nas garantias de acesso à justiça e direitos para todos. No entanto, como observado nas distintas experiências nacionais, a edição de leis nacionais não tem incorporado explicitamente a perspectiva de gênero, o que obstaculiza a efetivação dos direitos das mulheres e exercício da plena cidadania.

Como forma de fortalecer os contextos nacionais para a implementação das leis e a promoção de políticas de igualdade de gênero, documentos internacionais enfatizam a adoção da transversalidade de gênero nas políticas públicas (*gender mainstreaming*) nas diferentes áreas sociais – saúde, justiça, segurança, trabalho, desenvolvimento social, educação e cultura, habitação, participação política e representação, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, etc. - como estratégia para a formulação de políticas públicas que reconheçam o impacto diferenciado destas políticas na vida de homens e mulheres, bem como o peso negativo desproporcionalmente maior que recai sobre as mulheres, historicamente excluídas das esferas pública, de decisões e de poder. O reconhecimento desta dívida pelos Estados e sociedades para com as mulheres deve orientar a implementação de políticas públicas de gênero dirigidas ao empoderamento (*empowerment*) das mulheres e seu reconhecimento como sujeitos de direitos.

A criação dos mecanismos de gênero é parte desta estratégia, que deve ser fortalecida pela aprovação de planos nacionais para a igualdade de oportunidades para homens e mulheres, e programas de ações que viabilizem a concretização desta igualdade em curto, médio e longo prazo. Para a implementação destes planos e programas, as ações intersetoriais são cada vez mais valorizadas, o que tem representado um desafio para os mecanismos de gênero que precisam dialogar com estruturas político-administrativas fragmentadas e enrijecidas por práticas tradicionais e pouco afeitas às mudanças.

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, possuem planos e programas para a promoção dos direitos das mulheres e também contam com documentos específicos para o enfrentamento das violências contra as mulheres.

Na **Argentina,** destaca-se o Programa Federal das Mulheres[16], o qual foi implementado pelo Conselho Nacional das Mulheres. Nas medidas direcionadas para o enfrentamento da violência baseada em gênero, o Diagnóstico Nacional destaca o projeto Prevenção Atendimento da Violência Familiar desde a Perspectiva de Gênero na

[16] Atualmente, o Programa está sendo revisado pelo PNUD.

República Argentina, que implementou a elaboração da Guia Nacional de Recursos e Serviços de Atendimento, Orientação e Derivação de Mulheres vítimas de violência, organizando una base de dados a nível nacional, administrada pelas áreas mulher provinciais. Com o objetivo de transversalizar as políticas de gênero, assinaram-se convênios entre o CNM e distintos Ministérios ou organismos oficiais, assim como com organizações da sociedade civil e Universidades Nacionais. (Diagnóstico Nacional sobre Argentina, 2011:2, tradução livre)

No **Brasil,** a transversalização de gênero nas políticas públicas ganha força a partir de 2003, quando é criada a Secretaria de Políticas para Mulheres. A partir daquele ano foram elaborados o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres – I PNPM (2004-2007) e o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres – II PNPM (2008-2011) [17]. Na área de violência, o I PNPM e o II PNPM dedicam capítulos específicos para o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, reforçando o compromisso do governo federal com a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (lançada em 2003). No II PNPM há também o compromisso de dar efetividade à Lei 11.340/2006 e ao Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres. O Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres (2007) é a principal iniciativa da SPM para fortalecer a implementação integral da legislação especial (11.340/2006) e abrange também outras formas de violência contra as mulheres, como a feminização da AIDS, os direitos reprodutivos e sexuais, a exploração sexual de meninas e o tráfico de mulheres e a situação das mulheres encarceradas, reforçando a necessidade de enfrentar as violências e suas diferentes manifestações. Além da transversalidade de gênero, a Política Nacional e o Pacto Nacional introduziram o conceito de rede de atendimento à violência contra as mulheres baseado na articulação intersetorial e multidisciplinar que permite o atendimento integral à mulher O conceito de Rede de Atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção. A constituição da rede de atendimento busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros. (Política Nacional de Enfrentamento à Violência, SPM, 2005: 14)

No **Paraguai** encontra-se o I Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades (PNIO) o primeiro a ser lançado na região, editado no período de 1997-2001. Posteriormente, foi aprovado o II Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens (2003-2007) e o III Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens (2008-2017), no qual se encontra uma sessão inteiramente dedicada ao enfrentamento da violência: “Parte 6 - uma vida livre de violência”. Além

[17] Os dois Planos são resultados de Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, realizadas em 2003 e 2007, com participação de toda a sociedade. Em dezembro de 2011 ocorrerá a terceira Conferência Nacional.

destes planos, o Diagnóstico Nacional também destaca o Programa Nacional de Igualdade de Oportunidades e Resultados para as Mulheres na Educação (PRIOME, 1995) e, na área da saúde o Plano Nacional para a Prevenção e Sanção da Violência contra a Mulher (2006) e o Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (2003-2008).

O **Uruguai** é o único país a informar a existência de uma legislação de promoção de igualdade entre homens e mulheres – a Lei 18.104/2007 de Promoção de Igualdade de Direitos e Oportunidades entre homens e mulheres, a qual formaliza o compromisso do estado uruguaio com a transversalização de gênero nas políticas públicas. Neste contexto legislativo foram propostos o Primeiro Plano de Igualdade de Oportunidade e Direitos (PIODNA, 2007) e o Plano Nacional de Luta contra a Violência Doméstica (2004-2010), elaborado no marco da Lei 17.514 de 2002.

Além dos Planos Nacionais, programas e leis especiais que adotam a transversalidade de gênero, em cada país foram identificados dispositivos legais, normativos, setoriais – na saúde, na segurança e na justiça – como a criação de serviços, setores/áreas e programas de atenção especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência.

Ainda no âmbito destes Planos e Programas, os diagnósticos nacionais apontam a existência de experiências de intersetorialidade para a proposição e execução das ações, entre as quais se destacam as Comissões e Mesas Interinstitucionais Especializadas no tema da violência presentes na **Argentina, Paraguai e Uruguai**. Nos três países os trabalhos envolvem setores da saúde, polícia e justiça, com coordenação dos mecanismos de gênero, para o desenvolvimento de formulários únicos que deverão ser utilizados pelos setores envolvidos no atendimento de mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero. Identifica-se também nos documentos nacionais uma crescente preocupação com o desenvolvimento de sistemas de registros de dados e produção de estatísticas integradas e intersetorializadas visando à elaboração de indicadores para medir a violência doméstica e familiar e contribuir para a melhoria dos serviços. Contudo, em todos os países estas iniciativas estão em fase preliminar de desenvolvimento.

- ***Pesquisas Nacionais sobre Violência e Gênero***

Um dos grandes obstáculos para a formulação de políticas públicas na área de violência e gênero é a inexistência de dados e informações de abrangência nacional que permitam conhecer as dimensões desta violência numa determinada sociedade, tanto na sua magnitude quanto nas suas formas de expressão ou principais características (perfil da vítima e do agressor, recorrência da violência, contexto em que ocorre e meios empregados para sua prática).

Além de pesquisas utilizando dados oficiais, existem outros tipos de pesquisa que permitem captar a experiência de violência na vida das pessoas, sem que necessariamente estas tenham sido levadas ao conhecimento das autoridades. Entre estes estudos, as pesquisas de vitimização são as mais abrangentes, pois permitem a abordagem de diferentes tipos de violência, para determinado período de tempo, e a cobertura da população por amostra estratificada e estatisticamente relevante. Permitem conhecer a violência enquanto experiência vivida, não se limitando àquelas experiências que foram notificadas às autoridades públicas, o que garante uma aproximação maior quanto à presença da violência na sociedade.

Pesquisas de opinião e surveys também têm sido utilizadas, especialmente para conhecer a percepção da população sobre as formas de violência que afetam as mulheres, sobre direitos e suas opiniões sobre os serviços de atendimento especializado para atenção em casos de violência doméstica e familiar[18]. Nos quatro países foram identificadas poucas pesquisas com abrangência nacional, mas sem constituírem séries históricas, uma vez que raramente são replicadas ao longo do tempo e em intervalos regulares.

Na Argentina, de acordo com o Documento Diagnóstico Nacional Até o ano 2006 a Direção Nacional de Política Criminal dependente do Ministério da Justiça da Nação realizava uma pesquisa de vitimização em centros urbanos de importância (Grande Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza). A última pesquisa de vitimização oficial que este organismo realizou no país, e sobre a qual se tem informação, se refere ao ano de 2006 tendo sido publicada em 2007. Foi realizada pelo governo da Cidade de Buenos Aires conjuntamente com a Universidade de San Andrés. A pesquisa teve alcance local e continha apenas uma pergunta o final do questionário (F15) que fazia referência a violência doméstica. 19 (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 5) 20

---

[18] Embora seja difícil realizar pesquisas qualitativas de abrangência nacional, algumas iniciativas contribuem para conhecer as respostas institucionais em cada país, por exemplo: *a pesquisa* A rota critica das mulheres afetadas por a violência intrafamiliar na América Latina. Estudos de caso em dez países. 2000. Washington, D.C.:OPAS ; Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência. Estudo Comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Nicarágua e Peru). CEPLAES/Flora Tristan/Margarida Ramos/PAGU/PATH&Intecambios/IDRC. Quito: 2010.

[19] "O pesquisador dizia à pesquisada o seguinte: Muita gente não pensa que certos incidentes que se produzem com pessoas conhecidas são graves, especialmente no lar. Independentemente disso, e aparte das questões que já nos comentou, alguém no seu lar o/a atacou ou ameaçou de alguma das seguintes maneiras? (se prefere não responder esta pergunta, diga-me)… Não se pergunta a relação com o vitimador, somente de que maneira foi atacada a vítima (arma de fogo, faca, madeira, tesoura, pratos, golpes, tapas, ameaças verbais etc.). Nos resultados apresentados dos processamentos aparece

O mesmo Diagnóstico informa sobre a inexistência de perguntas sobre vitimização/experiência de violência nos Censos Populacionais[21], os quais apenas permitem conhecer o número de mulheres na população e sua distribuição por idade e local de residência, informações que são relevantes para a composição de taxas de denúncias ou óbitos.

No **Brasil**, desde os anos 1980, foram realizadas cerca de 30 edições de pesquisas de vitimização[22], sendo a maior parte de cobertura municipal ou nas regiões metropolitanas, e não é possível saber em quais foram contempladas perguntas sobre a incidência de violência doméstica e familiar e a experiência das mulheres. Apenas duas edições tiveram cobertura nacional, ambas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por meio de um suplemento especial das pesquisas de amostra de domicílios (PNAD). O suplemento apresenta um intervalo de 21 anos entre a primeira e a segunda edição: 1988-2009.[23]

Além destas pesquisas, foram realizadas pesquisas de opinião abordando o conhecimento sobre Lei Maria da Penha (11.340/2006), percepções de direitos e sobre serviços [24], e pesquisas sobre a existência e condições de funcionamento de serviços especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência.[25]

---

agrupado em "ameaças e/ou agressão física" que não necessariamente se referem à violência doméstica." (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 5, tradução livre)

[20] Tradução livre. No original: "Hasta el año 2006 la Dirección Nacional de Política Criminal dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación realizaba una encuesta de victimización en centros urbanos de importancia (Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza). La última encuesta de victimización oficial que se hizo en el país, desde ese organismo, y de la que se tiene información, se refiere al año 2006 y se publica en 2007. Fue realizada por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conjuntamente con la Universidad de San Andrés. El alcance fue local y hubo solamente una pregunta al final del cuestionario (F15) que hacía referencia a violencia doméstica."

[21] O documento também informa que os dados do Censo Populacional realizado em 2010 estão em processamento.

[22] Quadro das Pesquisas de Vitimização realizadas no Brasil, 2010. Disponível em: *http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID91D79F8E43F74AEEBDAC8ADD6789AAC7PTBRIE.htm. Acesso em 23/05/2011*

[23] Em 2010 também foi realizada a primeira pesquisa nacional de vitimização, coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça e o PNUD. Os resultados serão conhecidos em 2011.

[24] Apenas para alguns exemplos, fazemos constar a Pesquisa IBOPE/Instituto Patrícia Galvão Percepção e Reações da Sociedade sobre a violência contra a mulher. Pesquisa IBOPE/Instituto Patrícia Galvão. São Paulo, 2006.20 páginas, IBOPE/Instituto Avon. 2009. Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil. 26 páginas e Instituto Avon/IPSO, 2011. 17 páginas, IBOPE/THEMIS. 2008. Dois anos da Lei Maria da Penha: o que pensa a sociedade? Fundação Perseu Abramo: Pesquisa A MULHER BRASILEIRA NO PÚBLICO E NO PRIVADO, 2000 (1ª edição) e 2010 (2ª edição); IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas: Sistema de Indicadores de Percepção Social – Igualdade de Gênero.

No **Paraguai,** o Diagnóstico Nacional informa sobre a realização de duas pesquisas nacionais que revelaram a prevalência da violência doméstica e familiar na sociedade: A Pesquisa Nacional sobre Violência Doméstica e Intrafamiliar – 2003 (Centro de Documentação e Estudos - CDE) [26]·, e a "Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde Sexual e Reprodutiva – 2004" (Centro Paraguaio de Estudos de População - CEPEP).[27] Apesar da importante contribuição destes estudos para o reconhecimento da violência doméstica na sociedade paraguaia, não foram realizadas novas edições que permitam atualizar os dados.

Brasília: dezembro de 2010,18 pag.; DataSenado, Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher Pesquisa de opinião pública nacional (com edições realizadas em 2005,2007,2009 e 2011).

[25] Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP-MJ: Perfil Organizacional das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (2004, 2005 e 2007); Observe – Observatório da Lei Maria da Penha: Pesquisa sobre as Condições de Aplicação da Lei Maria da Penha nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAMS) e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas 27 capitais. Dezembro de 2010, IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2010.

[26] O Diagnóstico indica que a pesquisa foi "Aplicada sobre um total de 1.206 casos, um 51% de mulheres e um 49% de homens. Segundo dita pesquisa, 54% desta população tinha residência em zonas urbanas do país, enquanto que 46% viviam em áreas rurais. 33% dos casos se localizam entre 15 e 24 anos de idade e 50% entre 25 e 44 anos, enquanto que 17% tinham entre 45 e 65 anos. A existência da violência doméstica e intrafamiliar é percebida pela população pesquisada como muito frequente em 54% dos casos e como frequente por 40%. As pessoas pesquisadas mencionaram que esta problemática se observa com mais frequência entre as pessoas pobres (32%) e menos entre as pessoas mais ricas (21%) e em menor medida nas pessoas da chamada classe média. Em relação às percepções e opiniões sobre a violência doméstica e intrafamiliar existe por parte da população uma percepção quase unânime da mesma como problema (99%). Considera-se como altamente frequente na vida dos lares (94% dos casos). 90% da população reconhece ao menos uma destas ações como condutas penalizadas pela lei, mas apenas 23% sabe que todos estes comportamentos estão contemplados na normativa nacional. Também é importante mencionar que a população urbana tem maior informação que a população rural com respeito à violência e a faixa etária de 25 a 44 anos também conhece mais sobre o tema que as pessoas de menor ou maior idade."

27 De acordo com o informe "se pretendeu avaliar a incidência de violência às mulheres por parte de seu companheiro. No total, uma seleção aleatória de 7.321 mulheres paraguaias, na faixa etária de 15 a 44 anos de idade, participou da pesquisa, com uma taxa de resposta de 97%. Alguns resultados do mesmo assinalam que o castigo físico nas áreas rurais alcança 35% e, que 24% reportaram sofrer castigos muito frequentes. As denúncias por casos de violação sexual e de delitos contra a autonomia sexual - trata de pessoas, exploração sexual e proxenetismo - são escassas. Com respeito às denúncias sobre estes casos se informa que, de acordo com este estudo, observou-se que se bem aumentou o número de denúncias recebidas em 40% enquanto que 60% das mulheres no acudiu a ninguém. A pesquisa revela que cerca de uma mulher de cada cinco mulheres paraguaias relataram ter recebido alguma vez violência física em sua vida. Segundo o estudo, observa-se uma maior proporção das residentes urbanas que relataram violência física de companheiro (22%) em comparação às residentes de áreas rurais (16%). Estima-se que um mínimo de entre 56 e 66 mil mulheres, entre 15 e 44 anos de idade, alguma vez casadas ou unidas, tem sofrido violência física por parte de seu companheiro, e entre 18 e 27 mil foram violadas com penetração em algum momento de sua vida."

No **Uruguai,** o Diagnóstico Nacional aponta para um grande déficit com respeito à realização de pesquisas de vitimização e de abrangência nacional. Informa que entre 1999 e 2004 foram realizadas Pesquisas Anuais de Segurança Cidadã[28], no entanto estas se limitaram a dois dos departamentos com maior número de habitantes (Montevidéu e Canelones) e posteriormente deixaram de ser realizadas com regularidade. Sobre a temática da violência doméstica, o Informe também observa que houve um elevado percentual de pessoas entrevistadas que se recusaram a responder às questões específicas[29]. Outra iniciativa ocorreu em 2004, quando foi realizada a "Pesquisa Nacional de Reprodução Biológica e Social da população uruguaia".[30]

Por fim, encontra-se no mesmo Diagnóstico a informação de que os Censos Populacionais não incluem perguntas sobre violência doméstica[31]. No entanto, informa que está em andamento uma iniciativa intersetorial envolvendo o Instituto Nacional de Estatísticas (INE) o Ministério de Saúde Pública (MSP) e o Instituto Nacional das Mulheres (INMUJERES/MIDES), o Sistema Integral de Proteção da Infância e Adolescência contra a violência, o Instituto da Criança e Adolescente (SIPIAV - INAU) e o Ministério do Interior para a realização de uma Pesquisa Nacional de Vitimização e Violência Doméstica, prevista para 2011, mas aguardando disponibilidade financeira.

Em todos os países da região, a principal deficiência identificada nestes estudos é sua descontinuidade no tempo, o que impede a criação de séries históricas que poderiam ser analisadas à luz de outros dados demográficos e acerca de mudanças nas políticas públicas e sociais. Por outro lado, não é incomum que as pesquisas sejam

28 A pesquisa foi realizada como parte do "Programa de Segurança Cidadã", o qual foi desenvolvido no âmbito de um convênio com o BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em 2004, o fim do programa levou à extinção de recursos, afetando a continuidade de várias iniciativas que vinham sendo realizadas na esfera da Segurança Cidadã.

29 Serna, o qual analisa a informação proveniente das Pesquisas Anuais de Segurança Cidadã, destaca "… a dificuldade e invisibilidade pública da violência doméstica. Em Montevidéu, 36% dos pesquisados em 1999 e 43% em 2004 declararam que não sabiam ou não queriam responder sobre o assunto. Por sua vez, em Canelones, 40% dos cidadãos em 1999 e 29% em 2004 expressaram que no sabiam ou não queriam responder sobre o assunto" (Serna, 2006: 104).

30 Diz o Informe; "Dita pesquisa constituiu um estudo pontual, e foi realizada pelo Ministério de Saúde Pública, pela Prefeitura Municipal de Montevidéu, pelo Instituto Nacional de Estatística, pela Universidade da República, pelo Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento, pelo Fundo de População das Nações Unidas e a ONG Mulher e Saúde no Uruguai. Abrangeu a um total de 6.500 pessoas entre 15 e 59 anos, e foi aplicada a residentes de localidades de 5000 habitantes e mais. Segundo nos foi informado, a base de dados não se encontra disponível para seu processamento.

31 Como antecedentes relativos ao tema, o INE publicou em 2001 em seu Anuário algumas estatísticas de gênero nas quais se apresentava informação sobre o número de processados por violência doméstica por aplicação da Lei de Segurança Cidadã, por sexo.

realizadas com poucos recursos, o que faz com que a abrangência seja reduzida e não apresentem um retrato fiel da população em suas diferentes segmentações – como as populações indígenas.

É neste contexto que o projeto para a criação de um Sistema de Indicadores Regionais Comparáveis sobre Violência Doméstica baseada em Gênero no MERCOSUL se insere e com o qual visa contribuir. A seguir são apresentados os procedimentos para a realização da pesquisa em cada país e uma descrição das fontes de dados identificadas que serão detalhadas na terceira parte deste informe.

II - Sistema de Indicadores Comparáveis a nível Regional sobre Violência Doméstica baseada em gênero: Procedimentos Metodológicos

O uso de dados e de estatísticas para o conhecimento de fenômenos que atingem a vida de cidadãos e cidadãs e demandam a formulação de políticas públicas especializadas para seu enfrentamento constitui um tema atual e de consenso entre estudiosos e agentes que atuam em prol da efetividade de direitos humanos para homens e mulheres. Entre os temas que despertam interesse, a violência baseada em gênero figura como uma grande preocupação e a sistematização de dados sobre violência desagregada por sexo e raça/etnia é recomendação presente nas convenções internacionais de direitos humanos, além de integrar resoluções e documentos das Nações Unidas e da Organização de Estados Americanos.

Os planos nacionais dos países membros plenos do MERCOSUL reconhecem a falta de informações oficiais, confiáveis, desagregadas por sexo - que possam ser acompanhadas no tempo e no território - como um obstáculo ao monitoramento e avaliação do alcance de políticas públicas e programas sociais em diferentes áreas públicas e, conseqüentemente, ao seu fortalecimento institucional. Para mudar esta situação, os Mecanismos de Gênero têm coordenado esforços com diferentes setores para o desenvolvimento de sistemas de dados e sua utilização na formulação de indicadores.

Com relação à violência doméstica baseada em gênero, um dos grandes desafios é promover, junto a cada setor/área do governo, a conscientização para a formulação de instrumentos que possibilitem captar o registro da violência de forma sensível às diferenças de gênero e a coleta e sistematização de informações que possam, posteriormente, ser utilizadas na construção de conjuntos de indicadores que sirvam ao diagnóstico deste problema social, além da possibilidade de desenvolver e programar sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e programas sociais. O objetivo final deve ser a sensibilização dos governos para a promoção de políticas de gênero que contribuam para reduzir as desigualdades baseadas em gênero e garantam o exercício de direitos humanos pelas mulheres.

As realidades nacionais dos países do MERCOSUL apresentam limitações muito semelhantes no que tange à produção de informações sistemáticas e confiáveis sobre a violência doméstica baseada em gênero. Em face desta situação, um programa de trabalho que tenha como objetivo construir um sistema de indicadores comparáveis a nível regional deverá ter como ponto de partida o mapeamento das fontes existentes e disponíveis para sedimentar um solo seguro sobre o qual se fixarão as bases do sistema de informações.

Um dos desafios do projeto reside no olhar comparativo que se pretende construir sobre as realidades nacionais. Para superá-lo, procurou-se definir uma metodologia que orientasse os passos das consultoras nacionais na busca de fontes e elementos com relevância no contexto regional. Para esta tarefa, o conhecimento sobre as recomendações das Convenções Internacionais de Direitos Humanos e das resoluções de organismos internacionais a respeito da temática de indicadores sobre violência e gênero permitiu estabelecer pontos comuns a todos os Diagnósticos. [32]

Por outro lado, era preciso garantir espaços para as especificidades locais, igualmente relevantes para a compreensão das características regionais. Neste aspecto, além de informações sobre as políticas nacionais, foram contempladas também aquelas executadas pelos governos locais (nas províncias, departamentos e unidades federativas) sempre que relevantes para o objetivo desta consultoria.

Para a execução desta tarefa a proposta técnica e metodológica adotada organizou-se em cinco etapas que permitiram a identificação e diagnóstico das fontes de informações e dos dados coletados. Após a conclusão dos Diagnósticos Nacionais foi possível construir análises de cada contexto e consolidar critérios que orientaram a comparação regional.

O diagnóstico foi dirigido de forma a responder a quatro perguntas: quem (qual setor) produz os dados? Quais dados são produzidos? Como são produzidos? Com qual finalidade são produzidos? As etapas da pesquisa estão sucintamente descritas a seguir.

- ***Orientações para a realização dos diagnósticos nacionais***

As três etapas descritas a seguir orientaram a formulação dos documentos nacionais. Outras duas etapas – construção de instrumentos de pesquisa e elaboração do diagnóstico regional - foram executadas pela Equipe Regional. Todas as etapas foram precedidas de acordos com os países e o desenvolvimento do trabalho foi integralmente acompanhado pela equipe regional.

1ª ETAPA: Mapeamento das fontes de informações disponíveis em cada país, considerando as especificidades de organização política de cada um e a divisão de atribuições entre governos nacional/federal e de províncias, estados, municípios, etc. Rol preliminar de fontes de dados sugeridas para mapeamento nos países:

[32] Os seguintes documentos foram adotados como referência: E/CN.3/2009/13 - do Conselho Econômico e Social; o Informe dos Amigos da Presidência da Comissão de Estatística das Nações Unidas sobre os indicadores de violência contra a mulher; Observatório de Igualdade de Gênero para América Latina e Caribe, da Cepal; Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women (Genebra, 2007), além de outras publicações (Cepal, 1999, 2010; OPAS, 2004, UNODC 2007)

- Organismos, serviços, políticas e/ou programas de abrangência nacional que tenham atuação direta no enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero, com ênfase nos setores mencionados: saúde, segurança e justiça e mecanismos de gênero.

- Mapeamento em cada organismo, serviço, política e/ou programa das fontes de informações existentes. As fontes de dados/informações podem ser classificadas em três tipos: (1) aquelas que são utilizadas no atendimento: tais como formulários de registro de ocorrências policiais, (2) aquelas que servem para a sistematização: como relatórios institucionais de atividades, mapas de atendimento, fichas de controle, etc. (3) e aquelas que são destinadas à divulgação para o grande público, tais como sites, relatórios impressos ou digitais, boletins, entre outros.

- Mapeamento de organismos, serviços, políticas e/ou programas de abrangência local (com impacto segundo a divisão político-administrativa de cada país, em províncias, estados, municípios, regiões, etc.) que são reconhecidos como "experiência exitosa" / "boas práticas" no âmbito nacional.

- Identificação e coleta de relatórios de pesquisa de vitimização, censos populacionais e demais documentos que avaliem políticas públicas de gênero na interface com a temática central desta consultoria, a violência baseada em gênero, nas áreas de segurança, justiça, saúde e direitos das mulheres.

- Descrição dos tipos de violência que podem ser classificados como violência doméstica baseada em gênero e sua inclusão tanto na legislação ordinária (Código Penal, Código Civil, etc.) quanto na legislação especial (legislação para violência intrafamiliar/familiar, contra a mulher, doméstica e familiar ou integral contra a mulher, etc.). Descrição do tipo de violência, se é tipificada como crime ou delito (infração), em que âmbito se processa, se Criminal ou Cível e qual a pena prevista.

- Incorporar as informações dos Informes Nacionais encaminhados ao Mecanismo de Seguimento da Implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará (MESECVI), bem como as recomendações formuladas pelo Comitê de Especialistas (CEVI) e as respectivas respostas encaminhadas.

2ª ETAPA: Entrevistas com representantes dos governos e gestores de políticas públicas orientadas para a intervenção direta no enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero nas áreas de segurança, justiça, saúde e mecanismos de gênero. Desenvolvidas de forma concomitante à primeira etapa, as entrevistas tiveram como objetivo aprofundar as quatro perguntas anteriormente formuladas, buscando compreender os contextos sociais e políticos nos quais os dados são produzidos e como se define sua utilização.

3: ETAPA: Elaboração dos Diagnósticos com a descrição e análise das fontes identificadas segundo suas potencialidades e limites para conhecimento da realidade nacional e contribuições para a comparação regional.

- ***Instrumentos para a Pesquisa***

Com o objetivo de assegurar as condições para a análise comparativa no âmbito regional, os instrumentos para a realização da pesquisa foram elaborados pela Equipe Regional e, sempre que necessário adaptados às realidades nacionais. Também foi elaborado um modelo para o Diagnóstico Nacional que teve por objetivo padronizar a apresentação das informações e considerações das equipes nacionais.

A coleta de informações sobre sistemas de dados foi realizada através de uma ficha metodológica (anexo 1). Trata-se de uma guia de leitura e sistematização de informações, que permitiu a análise comparativa das fontes consultadas. A guia foi elaborada através de recurso googledocs, que permite o compartilhamento de documentos em ambiente virtual. Desta maneira, as consultoras nacionais coletaram as informações e alimentaram as planilhas online, facilitando o envio das informações e sua sistematização posterior.

Também foi elaborada uma guia para ser utilizada nas entrevistas com atores-chave em cada país. A guia – um roteiro semi-estruturado de questões – foi adaptada segundo o perfil das pessoas entrevistadas (técnico ou político) e teve por objetivo coletar informações que permitissem contextualizar o desenvolvimento dos sistemas de informações e/ou as deficiências e obstáculos para sua formulação (anexo 2).

- ***Características dos países***

O projeto de construção de Sistema de Indicadores Regionais Comparáveis sobre Violência Doméstica baseada em Gênero elegeu quatro áreas de políticas públicas para observação e análise. São elas: saúde, justiça, segurança pública e mecanismos de gênero.

A abrangência da pesquisa em cada país precisou ser adaptada à forma de organização das políticas de acordo com a divisão político-administrativa particular de cada nação. **Argentina** e **Brasil** são Repúblicas que se dividem em unidades federativas

(províncias e estados), estando compostas por municípios e partidos (Argentina) e municípios (Brasil). Nestes dois países, além das políticas definidas a partir dos Executivos Federais, encontram-se também algumas políticas locais, no plano das províncias, estados e municípios que se executam de forma independente e/ou coordenada com o governo federal. No **Paraguai** e **Uruguai**, a divisão política se faz em departamentos (e em municipalidades). As políticas e serviços selecionados para este diagnóstico são elaborados pelo Executivo Nacional e aplicados localmente, de maneira integrada e coordenada com a instância Nacional.

Estas diferenças refletiram na seleção das áreas e programas selecionados. Mais adiante será analisado o peso destas diferenças na definição dos indicadores regionais.

Quadro 5. Organização Político-administrativa e dados populacionais por país. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

	Tipo de governo e divisão
Argentina	República Federativa com regime presidencial População: Total: 40.091.359 habitantes (Censo 2010) Distribuição por Sexo: Homens: 19.575.219 (48,83%), Mulheres: 20.516.140 (51,17%) Raça/etnia: Branca: 97% Divisão Político-Administrativa: 23 Províncias. Capital Federal: Cidade Autônoma de Buenos Aires
Brasil	República Federativa com regime presidencial Total: 190.755.799 habitantes. (censo 2010) Distribuição por Sexo: Homens: 93.406.990 (48,97%) Mulheres: 97.348.809 (51,03%) Raça/etnia: Branca – 48,4%%, Negra – 6,8%%, Parda – 43,8%%, Amarela ou indígena – 0,9% Divisão Político-Administrativa: 26 Unidades Federativas (estados) e 5.565 municípios Distrito Federal: Brasília
Paraguai	República Presidencialista Total da população: 6.273.103 habitantes (Censo 2002 com projeção 2009) Distribuição por Sexo: Homens: 3.153.489 (50,27%), Mulheres: 3.119.614(49,73%) População indígena (Censo Nacional de População - 2008) 108.308 indivíduos pertencentes a cinco famílias lingüísticas (1,76% da população geral do país) Distribuição por Sexo: Homens: 55.012 (50,79%), Mulheres: 53.296 (49,21%) Divisão Político-Administrativa: 17 gobernaciones e 238 municípios e distritos, que gozam de autonomia política, administrativa e normativa Capital: Assunción
Uruguai	Estado republicano, com regime presidencialista Total: 3.344.938 habitantes Distribuição por Sexo: Homens: 1.565.533 Mulheres: 1.675.470 Raça/etnia: Branca: 96,9% Divisão Político-Administrativa: 19 departamentos. Capital: Montevideo.

Quadro 6. Mapeamento das Áreas, Setores, Instâncias e Programas segundo a esfera de governo e país. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

País	Área/setor
Argentina	**1.1 Justiça - NACIONAL** 1.1.1Ministério de Justiça e Direitos Humanos • Secretaria Nacional de Política Criminal 1.1.2 Ministério Público da Defesa • Comissão sobre Temáticas de Gênero 1.1.3 Ministério de Justiça e Direitos Humanos • As Vítimas contra a Violência 1.1.4. Ministério Público Federal • Procuradoria Geral da Nação 1.1.5 Ministério Público Federal • Setor de Atendimento a Vítimas de Delito **1.2 Justiça – CAPITAL FEDERAL** • Corte Suprema de Justiça da Nação • Setor de Violência Doméstica – (OVD) 1.2.2 Ministério Público Fiscal • Setor de Atendimento à Vítima e à Testemunha **2.1 Saúde - NACIONAL** 2.1.1 Ministério de Saúde da Nação • Secretaria de Estatísticas e Informação de Saúde **2.2 Saúde - PROVINCIAL** 2.2.1 Ministério de Saúde da Província de Buenos Aires • Programa Provincial de Saúde para a Prevenção da violência familiar e sexual e assistência às vítimas (MS) **3.1 Mecanismos de Gênero – NACIONAL** 3.1.1 Conselho Nacional das Mulheres • Relaciones Internacionais. Responsável dos relatórios da CEDAW e Belém do Pará • Observatório de Violência contra as Mulheres **3.2. Áreas de Políticas de Gênero em outros setores do governo** 3.2.1 Ministério de Relações Exteriores Comércio Internacional e Culto • Representação Especial para Temas da Mulher no Âmbito Internacional e Secretaria da Mulher 3.2.2Ministério de Desenvolvimento Social da Cidade Autônoma de Bs. As • Secretaria Geral da Mulher **3.3 Mecanismos de Gênero - PROVINCIAL** 3.3.1 Ministério de Desenvolvimento Social da Província de Bs. As • Subsecretaria de Políticas Sociais 3.3.2 Ministério de Desenvolvimento Social da Província de Tucumã • Observatório da Mulher - Comissão Interministerial de Ações para a Mulher

	3.3.3 Secretaria de Desenvolvimento para a Cidadania – Ministério de Desenvolvimento Social – Governo de Santa Fé • Secretaria Provincial da mulher Santa Fé 3.3.4 Ministério de Desenvolvimento Humano da Província de Mendoza • Instituto Provincial da Mulher de Mendoza **4.1. Defensa - NACIONAL** 4.1.1 Ministério de Defensa • Secretaria de Políticas de Gênero **5.1 Polícia - CAPITAL FEDERAL** 5.1.1 Ministério de Justiça e Segurança da Cidade de Bs As • Polícia Metropolitana **5.2 Polícia – PROVINCIAL** 5.2.1. Ministério de Justiça da Província de Buenos Aires • Secretaria de políticas de Gênero • Coordenação das Delegacias da Mulher **6.1 Polícia – Outras Instâncias – PROVINCIAL** 6.1.1 Secretaria de Direitos Humanos da Província de Bs As • Mesa Intersetorial Provincial contra a Violência
Brasil	**1. Mecanismo de Gênero – NACIONAL** **1.1**. Secretaria de Políticas para Mulheres • Ouvidoria da SPM • Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 **2. Saúde – NACIONAL** 2.1 Ministério da Saúde • Área técnica de Vigilância e Prevenção de Violências e Acidentes do Ministério da Saúde – DATASUS **3. Segurança Pública – Estadual** **3.1** Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro **4. Desenvolvimento Social – Nacional** 4.1 Ministério do Desenvolvimento Social
Paraguai	**1. Mecanismos de gênero - NACIONAL** • Secretaria da Mulher da Presidência da República **2. Mecanismos de segurança - NACIONAL** 2.1 Polícia Nacional • Departamento de Estatística • Divisão de Atendimento Especializada a Crianças, Adolescentes e Mulheres Vítimas de Violência • Secretaria de Políticas de Segurança Cidadã **3. Mecanismos de justiça - NACIONAL** 3.1 Secretaria de Gênero do Poder Judicial dependente da Corte Suprema de Justiça

	• Secretaria de Informática • Museu da Justiça – Centro de Documentação e Arquivo • Juizados de Paz **4. Mecanismos de saúde - NACIONAL** • Secretaria General de Informação Estratégica em Saúde • Secretaria de Bioestatística do Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social • Secretaria de Saúde Integral de Infância e Adolescência **5. Outros mecanismos - - NACIONAL** 5.1 Ministério Público – Secretária de Denúncias Penais 5.2 Secretaria da Infância e da Adolescência – Tele ajuda 5.3 Assessoria pelos Direitos da Infância e da Adolescência (CODENIS) localizadas nas Municipalidades do país
Uruguai	**1. Ministério do Interior - - NACIONAL** • Observatório de Violência e Criminalidade • Divisão de Políticas de Gênero **2. Ministério de Desenvolvimento Social - Instituto Nacional das Mulheres - NACIONAL** • Departamento de Violência Baseada em Gênero • Sistema de Informação de Gênero **3. Ministério de Saúde Pública - NACIONAL** • Área de Violência de Gênero do Programa Nacional de Saúde da Mulher e Gênero • Divisão de Estatísticas Vitais **4. Poder Judicial - - NACIONAL** • Instituto Técnico Forense • Divisão de Planejamento e Orçamento – Departamento de Estatísticas

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Brasil: Secretaria de Políticas para Mulheres. REM, 2011

III- Diagnóstico Regional

Nesta parte do Diagnóstico são sistematizadas as informações disponíveis nos documentos nacionais. Primeiramente, apresenta-se uma descrição das principais fontes de dados primários e sistemas de informações por áreas e por país. Em seguida, as mesmas fontes e sistemas são retomados numa análise comparativa segundo seus limites e suas potencialidades para a construção de indicadores comparáveis no plano regional.

MECANISMOS DE GÊNERO

Como afirmado anteriormente, os quatro países possuem Mecanismos de Gênero no Executivo Nacional e nos governos locais. Todos constituem instâncias ativas e articuladoras de políticas de gênero em seus países, contribuindo para a transversalidade de gênero e a intersetorialidade nas políticas públicas nacionais. Além de atuarem como formuladores de políticas públicas, os Mecanismos de Gênero também coordenam a oferta direta de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, tanto especializados quanto através das centrais telefônicas que oferecem orientações e realização de encaminhamentos para os serviços especializados. A seguir são descritas as experiências relatadas por cada país.

Argentina

O Diagnóstico Nacional sobre a Argentina apresenta informações sobre quatro experiências de serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica baseada em gênero que são coordenadas por mecanismos de gênero vinculados aos governos provinciais. Informa também sobre uma experiência que vem sendo coordenada pelo Conselho Nacional das Mulheres, para elaboração do Registro Único de Casos. A escolha das experiências locais é explicada pelas consultoras:

No que se refere às políticas de gênero, ainda que o Conselho Nacional das Mulheres (CNM) seja o organismo coordenador da matéria, cada província conta com seus próprios mecanismos de gênero (áreas mulher) com os quais o CNM estabelece acordos de trabalho no marco do Conselho Federal da Mulher, composto por Conselheiras Federais e presidido pela Presidenta do CNM (...). Este tipo de organização necessitou que, a fim de obter informação para o desenvolvimento desta consultoria, se recorresse aos mecanismos provinciais de gênero. Incorporaram-se aqueles que eram reconhecidos por sua trajetória na temática e produziam informação estatística. Foi o caso dos mecanismos de gênero da Cidade de Buenos Aires e das províncias de Mendoza, Tucumán, Santa Fé e Buenos Aires. (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011:6) [33]

[33] Tradução livre. No Original: En lo que atañe a las políticas de género, si bien el Consejo Nacional das Mujeres (CNM) es organismo rector en la materia, cada provincia cuenta con sus propios mecanismos

- ***Secretaria Geral da Mulher (DGM) - Subsecretaria de Prevenção Social do Ministério de Desenvolvimento Social da Cidade Autônoma de Buenos Aires.***

Entre as experiências relatadas, a mais antiga está localizada na Cidade de Buenos Aires. Trata-se do Programa de Atendimento Integral à Vítima de Violência Doméstica e Sexual, criado em 1989, o qual é coordenado pela Secretaria Geral da Mulher (DGM), instância subordinada a Subsecretaria de Prevenção Social do Ministério de Desenvolvimento Social da Cidade Autônoma de Buenos Aires. O Programa possui três serviços:

Centros Integrais da Mulher – CIM: são serviços de atendimento que contam com uma equipe multidisciplinar que realiza atendimento psicológico e de orientação jurídica, além de encaminhar para outros serviços. Existem oito serviços instalados em bairros da Cidade de Buenos Aires. Durante o atendimento são feitos registros em uma ficha com dados das mulheres e o tipo de violência. Posteriormente, as fichas são enviadas à central de estatística da DGM, onde as informações são processadas eletronicamente.

Linha Gratuita para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Delitos Sexuais 0800-66-mulher (68537). O serviço oferece orientações e informações sobre direitos e serviços. As ligações podem ser realizadas pelas próprias vítimas ou por terceiros (vizinha/os, parentes, amiga/os, etc.). Cada chamada gera um registro cujo preenchimento é online.

Serviços de Abrigamento: são quatro casas abrigo para mulheres vítimas de violência (UNODC, 2011). Para cada mulher atendida é gerada uma ficha com seu perfil sociobiográfico, características da situação de violência, demandas e encaminhamentos que são realizados a partir do serviço. As informações são enviadas à central de estatística da DGM, onde são processadas eletronicamente.

A Secretaria Geral da Mulher (DGM) conta com uma Área de Sistematização de Dados que é a instância responsável pela organização e consolidação dos dados provenientes dos três serviços. São três sistemas de informações independentes: um para os registros de mulheres atendidas nos CIM, um para registros das chamadas

---

de género (áreas mujer) con quienes el CNM establece acuerdos de trabajo en el marco del Consejo Federal de la Mujer, representado este por las Consejeras Federales y presidido por la Presidenta del CNM. (…)Esta tipo de organización hizo necesario que, a fin de obtener información para el desarrollo de esta consultoría, se recurriera a los mecanismos provinciales de género. Se incorporaron, aquellos que eran reconocidos por su trayectoria en el trabajo de la temática y producían información estadística. Tal fue el caso de los mecanismos de género de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias de Mendoza, Tucumán, Santa Fe y Buenos Aires. (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 6)

telefônicas e um terceiro para registros sobre as mulheres atendidas nos serviços de abrigamento. Cada base de dados possui séries históricas desde 1999. A cobertura territorial dos dados é a mesma dos serviços: a cidade de Buenos Aires. Embora não sejam integradas, as três bases de dados possuem um núcleo comum de informações que podem ser desagregadas pelo perfil da vítima (idade, profissão, estado civil, situação ocupacional, se tem filhos, lugar de moradia e pessoas com quem convive), relação com o agressor, perfil do agressor (idade, escolaridade, situação ocupacional e profissão, antecedentes de violência familiar), tipos de violência (física, sexual, psicológica, econômica) e encaminhamentos realizados pelo serviço. A central telefônica também recolhe informações sobre a pessoa que está fazendo a chamada (que não necessariamente é a vítima). A central telefônica faz o registro das chamadas online e os outros dois serviços coletam as informações mediante registro em formulários impressos. Todos os registros são remetidos para a área especializada que centraliza as tarefas de processamento e sistematização dos dados.

O Diagnóstico Nacional informa tratar-se de uma experiência com grande potencialidade para a construção de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero e observa que a informação registrada no momento do atendimento é de boa qualidade. Esta experiência também se destaca por sua abordagem intersetorial. A DGM está articulada com o Observatório de Violência Doméstica (da Corte Suprema de Justiça da Nação), com o Ministério Público Fiscal (Setor de Atendimento à Vítima e à Testemunha) e com o Conselho Nacional das Mulheres, instância com a qual participaram na elaboração da RUC – Registro Unificado de Casos, instrumento que está sendo pré-testado no CIM. Sobre as limitações do sistema, é apontada a fragmentação dos dados, uma vez que são três sistemas alimentados com informações de diferentes procedências. A limitação parece ainda maior nas informações oriundas dos serviços de abrigamento. Seria necessário investigar de forma mais aprofundada como as informações registradas por estes serviços se complementam ou se associam àquelas produzidas pelas outras duas bases.

- ***Observatório de Violência Contra a Mulher - Província de Tucumán***

Na Província de Tucumán, a Área Mulher é representada pelo Observatório da Mulher, cuja missão é recolher e sistematizar informações sobre as mulheres da província, em diferentes âmbitos da vida social, atividade que é realizada em parceria com instâncias governamentais provinciais e Organizações Não Governamentais. No Observatório, identifica-se uma instância dedicada à Violência Contra a Mulher (Observatório de VCM) que oferece serviço de atendimento, prevenção, apoio e orientação para as mulheres e seus grupos familiares. Os atendimentos são registrados e sistematizados pelo próprio Observatório de VCM que possui informações sistematizadas desde 2006. As informações disponíveis podem ser desagregadas por localidade e ano. Os dados referem-se ao perfil das vítimas, o tipo de violência e o tipo

de vínculo com o agressor e não são registrados online, mas são inseridos num sistema eletrônico que permite o posterior processamento. As consultoras observam que o sistema coleta informações básicas sobre o perfil da vítima e da situação de violência, o que permitiria a comparação com outros sistemas de informações. Destacam que a adoção da RUC - Registro Unificado de Casos - poderá melhorar esse sistema.

- ***Instituto Provincial da Mulher – Província de Mendoza***

Em Mendoza, o Instituto Provincial da Mulher é responsável pela planificação e execução de políticas para a erradicação da violência contra a mulher, bem como pela articulação institucional com outros setores. Em coordenação com o Ministério de Segurança, as Áreas Mulher dos municípios, associações civis e outros organismos elaboraram o Registro Informático de Violência de Gênero (RIVG) para registro das informações sobre a história clínica das mulheres atendidas e a intervenção realizada em cada caso. O sistema começou a ser implantado em 2009 e em 2010 foram extraídos os primeiros processamentos. Os dados podem ser desagregados por variáveis relacionadas ao perfil da vítima, do agressor e sobre antecedentes da violência, podendo também ser desagregados por município. A previsão é de que o sistema seja utilizado pelo Instituto Provincial da Mulher, serviços e organismos que oferecem atendimento aos casos de violência baseada em gênero no âmbito familiar, áreas mulher dos municípios da província de Mendoza e o Programa de Assistência a Vítima de Delitos do Ministério de Segurança. Também se prevê a inclusão de outros serviços, como na área da saúde. Atualmente, está sendo elaborado o sistema eletrônico de dados.

- ***Secretaria Provincial da Mulher – Província de Santa Fé***

Em Santa Fé, a Secretaria Provincial da Mulher está trabalhando na implementação do Registro Único de Violência contra as Mulheres, um sistema de registro que estará articulado com o Registro Único Social (RUS). A proposta é ter dados de violência contra a mulher que poderão ser cruzados com dados sobre as beneficiárias dos programas sociais. Das experiências locais retratadas no Diagnóstico Nacional, esta é a mais recente. O sistema foi lançado em 25 de novembro de 2010 e ainda está em fase de teste. Atualmente, são registradas informações a partir de denúncias realizadas nas delegacias de polícia da província, mas a proposta é expandir o sistema para ser utilizado em outras instâncias governamentais e da sociedade civil. Os registros são preenchidos online e armazenados num sistema de dados. As variáveis se referem ao perfil da vítima, perfil do agressor, tipo de violência e contexto em que ocorreu. As consultoras observam que o sistema é muito novo, mas tem grande potencial para a construção de indicadores sobre a província e que sejam comparáveis com outras localidades.

- ***Mesa Intersetorial Provincial contra a Violência Familiar - Província de Buenos Aires***

A Secretaria de Direitos Humanos da Província de Buenos Aires coordena uma Mesa Intersetorial Provincial contra a Violência Familiar. Esta Mesa Intersetorial foi criada a partir da Lei 12569 – Lei Provincial de Violência Familiar[34] e tem como objetivo trabalhar pela intersetorialidade das políticas na província, pelo fortalecimento da rede de serviços que prestam atendimento a vítimas de violência familiar, o desenvolvimento e adoção de instrumentos unificados para o registro de casos de violência familiar e a elaboração de protocolos para atendimento. Através de sua articulação intersetorial, a Mesa constituiu um Fundo Permanente de Assistência para Vítimas em Situações Emergenciais. Além destas atividades, a Mesa Intersetorial coordena uma Central Telefônica específica para o atendimento de denúncias de violência familiar na perspectiva de gênero. A Central recebe ligações transferidas do Serviço 911, o que foi viabilizado por convênio com o Ministério de Justiça e Segurança Provincial. O atendimento é realizado por uma equipe especializada, a partir de um protocolo elaborado pela Mesa Intersetorial e atende 24 horas por dia. Cada atendimento gera um registro que é preenchido online e contem informações sobre o perfil das vítimas, o tipo de violência, o objetivo da chamada (informação, emergência, etc.) e fatores de risco. O sistema permite a inclusão posterior de dados, e sua sistematizaçãos. O serviço entrou em funcionamento em janeiro de 2008, mas até o momento tem funcionamento apenas localmente (não informam a abrangência) e está sendo reformulado. As consultoras informam sobre seu potencial para análise futura e contribuição para a construção de um sistema de indicadores.

- ***Conselho Nacional das Mulheres (CNM)***

Embora não mantenha serviços de atendimento a mulheres em sua estrutura, nem tenha um sistema de informações próprio, o CNM está liderando as discussões para desenvolvimento da RUC - Registro Unificado de Casos de Violência, uma ficha de registros de dados que deverá ser adotada por todos os serviços do país. Atualmente,

[34] A Lei Provincial de Violência Familiar em seu artigo 1º define como Violência Familiar "toda ação, omissão, abuso, que afete a integridade física, psíquica, moral, sexual e/ou a liberdade de uma pessoa no âmbito do grupo familiar, ainda que não configure delito". Artigo 2º se encontra a definição de grupo familiar, o qual "Se entenderá por grupo familiar ao originado no matrimônio ou nas uniões de fato, incluindo os ascendentes, descendentes, colaterais e/ou consanguíneos e a conviventes ou descendentes diretos de alguns deles. A presente lei também se aplicará quando se exerça violência familiar sobre a pessoa com quem tenha ou haja tido relação de namoro ou concubinato, ou com quem esteve vinculado por matrimônio ou união de fato)." Esta lei não se aplica especificamente às mulheres vítimas de violência, casos em que deve ser aplicada a Lei 26.485 (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 11)

o instrumento está sendo pré-testado pelo Setor de Violência Doméstica do Judiciário, e por duas instâncias locais: a Secretaria da Mulher da Cidade de Buenos Aires e Secretaria da Mulher da Municipalidade de Tigre (localizada na Província de Buenos Aires).

Brasil

- ***Ouvidoria da SPM e a Central de Atendimento à Mulher/Ligue 180 - Secretaria de Políticas para Mulheres***

No **Brasil**, a Secretaria Nacional de Enfrentamento a Violência, da Secretaria de Políticas para Mulheres do governo federal, mantém dois serviços de atenção para casos de violência baseada em gênero: a Ouvidoria da SPM e a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180[35].

A Ouvidoria da Secretaria de Políticas para Mulheres foi criada em 2003[36] e tem entre suas atribuições o atendimento para prestar informações e orientações a respeito das políticas da Secretaria, sobre legislação, direitos das mulheres e serviços da rede de atendimento. São reportadas a este serviço denúncias com relação a situações de violação dos direitos das mulheres e reclamações sobre a prestação de atendimento nos serviços, inclusive no desrespeito à aplicação da Lei 11.340/2006, além de sugestões para melhoria das ações e políticas nas áreas relacionadas às políticas e ações da Secretaria. A Ouvidoria desempenha um importante papel de ligação entre a sociedade e o poder público, recebendo denúncias e manifestações que são encaminhadas para os poderes/órgãos competentes para a tomada de providências. Neste sentido, também realiza o monitoramento das medidas adotadas, cobrando sua adoção e implementação. As demandas encaminhadas à Ouvidoria são realizadas por email, carta ou contato telefônico, através da Central de Atendimento à Mulher. Toda demanda é registrada num sistema de informações que permite identificar suas principais características e os encaminhamentos adotados. Especificamente, com relação aos casos de violência, a Ouvidoria recebe e acompanha as denúncias de tráfico e exploração sexual e também de cárcere privado, sendo responsável por acionar as autoridades competentes para a adoção de medidas legais cabíveis. O sistema de informações da Ouvidoria permite que o órgão publique estatísticas de atendimento, mas em decorrência da natureza do trabalho que realiza e dos casos que acompanha, não permite a criação de indicadores quantitativos, servindo melhor às análises de natureza qualitativa e, eventualmente, análises aprofundadas por estudos de caso.

[35] A Constituição Federal Brasileira determina que as políticas de assistência social são de responsabilidade dos governos dos estados e municípios. Existem centros de referencia para mulheres em vários estados brasileiros e alguns também mantêm serviços telefônicos gratuitos. Em alguns casos, esses serviços são coordenados pelos mecanismos de gênero, mas esta não é uma regra.

[36] Criada pelo Decreto 4.625 de 2003

A Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 é um serviço telefônico, gratuito, nacional, com funcionamento 24 horas. Pode-se acessar o serviço de qualquer telefone (público, fixo ou celular). Instalado em 2005, a crescente demanda fez com que o serviço fosse, ano a ano, ampliado. O aumento verificado no número de chamadas reforçou a necessidade de criação de protocolos de atendimento e a realização de cursos de capacitação para o atendimento. O maior reconhecimento pela relevância dos serviços prestados pela Central ocorreu em 2010, quando foi regulamenta pelo Decreto Presidencial n° 7.393/2010[37]. Entre abril de 2006 e outubro de 2010, foram realizados mais de 1,5 milhões de atendimentos[38]. Todo atendimento é registrado em sistema eletrônico desenvolvido para o serviço. São pedidos de informações e orientações, denúncias de violência, reclamações quanto à qualidade de atendimento em serviços, sugestões e elogios. Cada atendimento gera um registro com informações sobre a pessoa que liga (que pode ser a própria mulher vítima de violência ou terceiros) e sua demanda. Nos casos de denúncia de violência são cadastradas informações sobre o perfil da vítima, sobre a situação de violência - relacionamento com o agressor, fatores de risco, situação familiar. Nestes casos, as mulheres são orientadas a procurar os serviços especializados mais próximos de suas residências. O encaminhamento também é registrado no sistema.

A qualidade dos registros é boa. Periodicamente, a SPM divulga os resultados dos atendimentos[39]. Atualmente, as informações da Central de Atendimento à Mulher constituem a única fonte de dados de abrangência nacional sobre a violência contra a mulher, incluindo não apenas a violência doméstica e familiar (abarcada pela Lei 11.340/2006), mas também casos de tráfico de mulheres e cárcere privado. O conjunto de variáveis que formam o cadastro e a qualidade dos registros torna este sistema de grande potencialidade para a construção de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero.

Sua utilização para a formulação de indicadores deve partir de uma análise aprofundada tanto das variáveis quanto da qualidade da informação registrada, levando em consideração o alcance do serviço por localidade, o que possibilitaria avaliar o acesso à informação pelas mulheres. [40]

---

[37] O Serviço também recebeu prêmios em categorias de serviços para atendimento ao público.

[38] http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2010/11/ligue-180-registra-mais-de-1-5-milhao-de-atendimentos/?searchterm=atendimentos pelo 180. A meta de número de atendimentos no período era de 1 milhão.

[39] Os boletins estão disponíveis na página eletrônica da SPM. Ver, por exemplo, o link mencionado na nota anterior.

[40] A divulgação do serviço é ampla e realizada por meio de cartazes, campanhas veiculadas nos meios de comunicações, inserção do logotipo do serviço em todas as publicações da SPM e aquelas financiadas por ela, distribuição de folders, etc. Embora seja reconhecido como um serviço de alcance nacional, existem diferenças significativas no número de chamadas por estados e estas diferenças carecem ainda de melhor análise e compreensão.

- ***Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)***

No caso brasileiro, além das informações produzidas pelos Mecanismos de Gênero, é relevante que se considere o Cadastro Único para Programas Sociais, criado em 2001, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 26 de junho de 2007, o decreto nº. 6.135 estabeleceu o CadÚnico como documento obrigatório para a seleção e identificação de beneficiários dos programas sociais e como forma de integração e compartilhamento de informações entre estes programas.

Trata-se de um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos por família e gera informações sobre o núcleo familiar, as características do domicílio, as formas de acesso a serviços públicos essenciais e dados de cada um dos componentes da família.

O cadastro é continuo e administrado pela Caixa Econômica Federal, que recebe os dados de cada município, sistematiza-os por meio de um sistema online e repassa para o MDS uma vez por mês em micro dados. Mais de 20 milhões de famílias estão cadastradas em todos os municípios e no Distrito Federal, e destas, mais de 95% estão com informações completas e cerca de 80% estão com os dados atualizados. (MDS, 2011). A unidade de medida é a família e todos os membros do domicílio cadastrados. Existem manuais especiais para o cadastramento de famílias indígenas, famílias quilombolas e moradores de rua, o que revela uma preocupação especial com estes grupos. Embora não seja um cadastro voltado para mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero, o CadÚnico contém informações específicas para casos de mulheres abrigadas e atendidas em serviços especializados em VDBG.

Há a possibilidade futura de que a base do CadÚnico seja articulada à base de dados da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 da SPM, considerando-se a perspectiva de trabalho em rede anteriormente citada. Atualmente, não é possível comparar os dados deste cadastro com os demais países do MERCOSUL.

Paraguai

- ***Serviço de Atenção às Mulheres/ SEDAMUR – Secretaria da Mulher da Presidência da República***

A Secretaria da Mulher da Presidência da República, através de seu Setor de Prevenção e Atenção a Vítimas de Violência Baseada em Gênero, criou um serviço de atenção para mulheres. Este funciona na sede da Secretaria, situada na cidade de Assunção e oferece atendimento por parte de uma equipe multidisciplinar formada por psicólogas, assistentes sociais e advogadas. Cada atendimento é registrado num

formulário próprio com informações sobre o perfil das vítimas, da ocorrência e os encaminhamentos realizados para outros serviços (polícia, serviços de saúde, Ministério Público, etc.). Em abril de 2011 entrou em operação um sistema eletrônico para registro, armazenamento e sistematização das informações recolhidas durante o atendimento.

O Diagnóstico Nacional não especifica as variáveis que compõe a planilha eletrônica nem as informações que são inseridas. No entanto, deve-se ressalvar que o formulário anteriormente utilizado apresentava um bom conjunto de variáveis sobre a mulher e a situação de violência relatada e a implementação do novo banco de dados para inserção das informações desagregadas contribuirá para a melhoria da sistematização e análise de potencialidades do material.

Uruguai

- **Serviços Especializados de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência Doméstica - Instituto Nacional das Mulheres**

O Departamento de Violência Baseada em Gênero do Instituto Nacional das Mulheres (INMUJERES) abriga o Sistema de Informação de Gênero, o qual é responsável pela coordenação de 13 Serviços Especializados de Atendimento a Mulheres em situação de Violência Doméstica (distribuídos em 13 departamentos) [41]. Os dados gerados pelos Serviços Especializados são processados pelo Sistema de Informação de gênero que elabora informação anual. O atendimento é realizado completando uma ficha desenvolvida pelo próprio serviço. A mesma ficha vem sendo utilizada desde 2008 e está composta por um amplo conjunto de variáveis sobre o perfil demográfico e econômico das vítimas e seus agressores, sobre a violência – tipo, antecedentes de violência doméstica e fatores de risco - entre outras informações. O Diagnóstico Nacional avalia que a ficha para registro de dados é bem completa e recolhe informações importantes sobre o fenômeno estudado. O sistema de informações eletrônico está igualmente bem avaliado. Há, no entanto, uma ressalva quanto à cobertura dos dados, uma vez que esta ficha é utilizada apenas pelos 13 serviços mantidos pelo INMUJERES.

Limites e Potencialidades para a produção de Indicadores a partir dos Mecanismos de Gênero.

As experiências relatadas encontram-se em diferentes fases de desenvolvimento, implementação e possuem cobertura territorial variável. Ressalta-se, no entanto, que a multiplicação de sistemas de registros de informações, a tentativa de implementar um Registro Unificado na Argentina e a padronização das

[41] A cobertura é parcial, vez que o país é divido em 19 departamentos

fichas nos serviços do Uruguai constituem avanços importantes para as políticas de enfrentamento à violência baseada em gênero em toda a região.

Na Argentina, onde foram apresentadas quatro experiências provinciais, o Diagnóstico Nacional ressalta a importância de experiências como a da Província de Mendoza, por tratar-se da primeira vez que o governo local executa uma política de enfrentamento à violência, reconhecendo que a informação constitui ferramenta básica para desenhar, monitorar e avaliar os resultados das ações. O instrumento de registro das informações adotado nesta província é avaliado como muito bom e há expectativa de que seja expandido para toda a província, o que permitirá obter dados sistematizados e confiáveis em diferentes áreas. Não há informação sobre a articulação desta experiência com o trabalho da Mesa Intersetorial coordenada pelo Conselho Nacional das Mulheres, nem sobre a compatibilidade entre os dois sistemas. O mesmo se identifica nas experiências das províncias de Santa Fé e Tucumán, que também vem investindo recursos financeiros e políticos para a criação de sistemas de informações sobre violência baseada em gênero. É importante que o Conselho Nacional das Mulheres, integre estas experiências ao trabalho que vem realizando com a Mesa Intersetorial, fortalecendo esforços para compatibilizar os instrumentos e sistemas de informações, o que poderá ampliar a base de informações nacionais.

Após analisar comparativamente os sistemas disponíveis nos quatro países, conclui-se que estes **não permitem que se vislumbre um indicador sobre violência doméstica baseada em gênero que possa ser aplicado para os quatro países na região.** Entre as limitações para as análises comparativas, encontrou-se uma grande variação entre: a) a origem dos registros primários – que podem ser gerados por atendimento direto (pessoal) ou por atendimento nas centrais telefônicas, b) a cobertura territorial – que pode ser nacional, provincial ou local, c) diferenças na forma de registro das informações e a existência de sistemas informatizados – o que compromete a qualidade dos dados e sua acessibilidade.

No entanto, se reconhece que **os serviços telefônicos apresentam bom potencial para a formulação de indicadores**, devido a: a) a natureza do serviço especializado que oferecem, b) a presença de variáveis sensíveis a gênero e que permitem circunscrever a violência doméstica baseada em gênero e c) sua cobertura territorial. Seria importante avançar na análise destes serviços, inclusive para identificar outras experiências semelhantes em cada país, buscando-se localizar experiências que possuam condições adequadas para as análises comparativas. O quadro abaixo sintetiza as informações sobre os serviços existentes, suas respectivas fontes e sistemas de armazenamento e processamento de dados.

Quadro 7. Mecanismos de Gênero e Serviços de Atenção a Vítimas de Violência Doméstica Baseada em Gênero. Principais iniciativas.

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

País	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Setor	Secretaria Geral da Mulher (DGM) - Ministério do Desenvolvimento Social da Cidade Autônoma de Buenos Aires	Secretaria de Políticas para Mulheres	Secretaria da Mulher	Instituto Nacional das Mulheres
Cobertura	Cidade Autônoma de Buenos Aires	Nacional	Região Metropolitana	13 departamentos
Tipo de Serviço	1. Centro Integral da Mulher – CIM 2. Central Telefônica 3. Casas Abrigo	Central Telefônica	1. Serviço de Atenção à Mulher	Serviços Especializados de Atendimento a Mulheres em situação de Violência Doméstica
Forma de registro Primário	Formulários	Formulário online	1. Formulário 2. Não possui	Formulário
Sistemas de Registro	1. CIM – formulário físico (papel) 2. Central telefônica: online 3. Casas Abrigo: formulário físico (papel)	Online	1. Formulário físico (papel)	Formulário físico (papel), posteriormente digitalizado.
Sistemas de Armazenamento e processamento de dados	Todos os serviços possuem bases de dados eletrônicas, mas estas são independentes.	Base de dados eletrônica para armazenamento e processamento das informações.	Base de dados eletrônica para armazenamento e processamento das informações.	Base de dados eletrônica unificada permite o armazenamento e processamento de informações.

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Brasil: Secretaria de Políticas para Mulheres. REM, 2011.

SAÚDE

Na área da saúde foram identificados sistemas de informações sobre atendimentos hospitalares e sobre registros de óbitos, mas existem diferenças significativas entre os países, conforme descrito a seguir.

Argentina

Na **Argentina** a pesquisa contemplou duas iniciativas: uma de abrangência nacional e outra provincial.

- **Secretaria de Estatística e Informação de Saúde - Ministério de Saúde da Nação**

No plano nacional, encontra-se a Secretaria de Estatística e Informação de Saúde, órgão do Ministério de Saúde da Nação, responsável pela elaboração de estatísticas vitais, entre as quais se destacam informações sobre os registros de óbitos e internações hospitalares. O sistema é mensalmente alimentado por informações que são recolhidas e repassadas por todos os hospitais públicos do país. Embora seja interessante quanto à sua abrangência, o Diagnóstico Nacional informa que os dados apresentam grandes limitações quanto à identificação de mortes/internações decorrentes da violência doméstica baseada em gênero. Com relação aos óbitos, desde 2001 encontra-se inserida no sistema a variável 'sexo', o que permite desagregar as mortes para homens e mulheres. No entanto, quando a morte é classificada como 'morte violenta' são utilizadas apenas as categorias de: morte por acidente, homicídio ou causas ignoradas. A ausência de outras variáveis que poderiam ser associadas em um modelo de análise impossibilita que se identifiquem as mortes que tenham sido resultado de violência doméstica. Quando se observam os dados de internações hospitalares, as limitações são ainda maiores. A variável 'traumatismo por causa externa' permite que a desagregação de dados seja realizada apenas pelas categorias: acidente, lesão auto-inflingida ou agressão. Embora o sistema contenha a variável sobre o local de ocorrência, não existem outras variáveis que permitam classificar uma ocorrência como resultante de violência doméstica baseada em gênero. Ainda de acordo com o Diagnóstico Nacional, os sistemas de estatísticas vitais passaram por revisões nos anos 2000, mas não foram contempladas variáveis sensíveis a gênero. Apesar das demandas encaminhadas pelo Conselho Nacional das Mulheres, identifica-se como obstáculo para a inclusão de novas variáveis o custo de desenvolvimento de um sistema tão especializado.

- **Programa Provincial de Saúde para a Prevenção da Violência Familiar e Sexual e Assistência à Vítima- Ministério de Saúde da Província de Buenos Aires**

No plano local**,** a experiência relatada é parte do Programa Provincial de Saúde para a Prevenção da Violência Familiar e Sexual e Assistência à Vítima da Província de Buenos Aires, criado em 2008. O sistema possui informações sobre violência familiar e sexual e foi criado por exigência da Lei Provincial de Violência Familiar – 12.569/2000.

Em 2009, foi aprovada uma Planilha de consulta por Violência Familiar e Sexual que passou a ser utilizada em atendimentos de toda a rede de saúde pública da Província de Buenos Aires. A planilha deve ser preenchida pelos agentes de saúde sempre que estes suspeitem tratar-se de agravos à saúde, decorrentes de violência familiar ou sexual. A planilha contém informações sobre cada paciente atendido e sobre o perfil (sexo, idade, ocupação profissional, estado civil e local de domicílio), sobre o tipo de violência e o tipo de vínculo com o perpetrador da violência. Permite também o registro do motivo para a consulta médica e quais foram os encaminhamentos dados (internação, encaminhamento para atendimento especializado, etc.), além de informações sobre o local e o serviço onde se realizou o atendimento. As planilhas são preenchidas em papel e mensalmente encaminhadas para a Direção Provincial de Epidemiologia do Ministério da Saúde.

O Diagnóstico Nacional apresenta uma série de limitações para o uso deste sistema de informações, dentre elas: a escassa adesão dos profissionais da saúde para o uso deste instrumento e para seu correto preenchimento, o que tem resultado numa baixa qualidade dos registros. Além disso, a planilha ainda não foi adotada por todos os serviços, o que também limita sua representatividade. Ainda de acordo com o Documento, em 2009 o setor responsável pela implementação do sistema deu início à capacitação dos profissionais para o preenchimento correto da planilha e têm sido realizadas campanhas para seu uso, aumentando a adesão dos agentes de saúde. O setor tem expectativa de melhores resultados ainda em 2011.

Brasil

As experiências de sistematização de dados na área da saúde neste país ocorrem no âmbito do Ministério da Saúde, o qual possui bases de informações nacionais processados pela Área Técnica de Vigilância e Prevenção de Violências e Acidentes do Ministério da Saúde – DATASUS. Foram identificadas duas bases de informações que podem contribuir para a formulação de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero, ambas vinculadas ao Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes – Sistema VIVA. Há também o Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, que centraliza as informações de registros de óbito em todo o país. Os três sistemas são descritos a seguir.

- **Sistema VIVA Contínuo**.

Este sistema, implantado em 2006, faz parte do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes e consiste em informações coletadas de forma contínua e ininterrupta. O registro é feito mediante uma Ficha de Notificação e Investigação Individual de Violência Doméstica, Sexual e outras Violências, estabelecida pela Lei 10778/2003 e que determina a notificação compulsória dos casos de violência contra

mulheres que tenham sido atendidas em serviços públicos ou privados de saúde. A ficha traz informações sobre o tipo de violência (física, sexual ou outros tipos) [42], o perfil das vítimas (sexo e orientação sexual, raça/cor, idade, escolaridade, profissão, situação conjugal), sobre a ocorrência (local, uso de instrumentos, partes do corpo atingidas) e informações sobre o agressor (sexo e vínculo com a vítima, entre outras). Além disso, comporta informações sobre a articulação com a rede de serviços de atendimento e proteção para as vítimas. A base de dados é eletrônica, mas a alimentação dos mesmos não é feita online.

Embora tenha sido criado em 2006, o sistema ainda se encontra em fase de implementação e os dados estão disponíveis apenas para os anos de 2006 e 2007, com informações que foram coletadas em hospitais de 28 municípios localizados em 20 Unidades da Federação. Em 2009, o sistema foi ampliado passando a recolher dados de notificação compulsória de 300 municípios[43], o que representou uma substantiva ampliação da base amostral do total das municipalidades e da população brasileira. (Boselli, 2010: 6). No entanto, os dados ainda apresentam problemas de consistência e estão sendo trabalhado pela equipe técnica do DATASUS, razão pela qual não foram ainda disponibilizados para consulta pública.

Além da limitação de acesso, o sistema enfrenta a resistência por parte de profissionais da saúde, que não aderiram à notificação de caráter compulsório. Desde que a Lei 10778/2003 – que estabelece a Notificação Compulsória para Violência Contra a Mulher – entrou em vigor, o Ministério da Saúde, com apoio das Secretarias Estaduais e Municipais da Saúde, e da Secretaria de Políticas para Mulheres, tem realizado cursos de capacitação e campanhas para a adoção do sistema, assim como foram editadas normas técnicas que orientam a identificação dos sinais de violência e sua inclusão no sistema de informações.

- **Sistema VIVA Sentinela**.

O Sistema VIVA comporta a base de informações denominada VIVA Sentinela. No sistema VIVA Sentinela, a coleta de informações não é contínua, mas transversal, com coleta de dados realizada no período de 30 dias por ano, em turnos diferenciados de atendimento, em tomadas bianuais. O objetivo é caracterizar as vítimas de violências e acidentes atendidas em serviços de urgência e emergência nos serviços selecionados.[44] Os registros permitem identificar o perfil das vítimas, do provável autor

[42] A variável referente ao tipo de violência também contempla informações sobre Homicídio, Lesão corporal, Violência Sexual, Ameaça, Coação, Psicológica/Moral, Negligência/Abandono, Tráfico de seres humanos, Financeira / Econômica, Tortura, Trabalho infantil, entre outras.

[43] O número de 300 municípios corresponde a 5,4% do total existente no país.

[44] http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=32640

da agressão (em caso de violência), perfil epidemiológico (informações demográficas da vítima, tipo de violência e acidente, circunstâncias, natureza das lesões e evolução do atendimento, fatores associados à ocorrência da violência e acidentes).[45] O registro de informações é realizado mediante um formulário padronizado, a Ficha de Vigilância de Violências e Acidentes em Serviços Sentinelas de Urgência[46] - semelhante ao adotado no Sistema VIVA Contínuo. O sistema foi implementado em 2006 e, inicialmente, cobriu 34 municípios e o Distrito Federal. Em 2009, houve uma ampliação da amostra de municípios que passou a ser formada também por todas as capitais e o Distrito Federal. Cinco capitais ficaram de fora por problemas técnicos (Belém - PA, Boa Vista - RR, Macapá - AP e Porto Alegre - RS) ou porque não fizeram a adesão ao sistema (município de São Paulo). No entanto, os dados coletados em 2009 ainda não foram disponibilizados para o público em geral. As bases de dados das pesquisas realizadas em 2006 e 2007 estão disponíveis na internet, no site do DATASUS[47.] (Boselli, 2010:7)

Como potencialidade desta base de informações, o Diagnóstico Nacional sobre a Saúde, pondera que, embora possua um grau menor de detalhamento nas informações registradas e se constitua como uma base abrangente sobre atendimentos emergenciais na saúde decorrentes de violência (intencional) e acidentes, a violência doméstica baseada em gênero pode ser investigada a partir de informações sobre o perfil da vítima e alguns dados sobre o autor das agressões, como o sexo, e tipo de vínculo entre o autor das agressões e a vítima, além de dados da ocorrência e tipo de violência.

- **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)**

Em 1979, o Ministério da Saúde passou a divulgar informações sobre mortalidade com dados extraídos das certidões de registro de óbito.[48] O documento fornece dados sobre: idade, sexo, estado civil, profissão, naturalidade e local de residência. A legislação também exige obter informação sobre a causa da morte. Até 1995, tais causas eram classificadas seguindo os capítulos da nona revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-9) da Organização Mundial da Saúde. A partir daquela data, o Ministério da Saúde adotou a décima revisão vigente até os dias

[45] Idem.

[46] Pode-se acessar um modelo da Ficha de Vigilância de Violências e Acidentes em Serviços Sentinelas de Urgência em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/ficha0206200902.pdf

[47] http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?viva/vivao6.def

http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?viva/viva07.def

[48] De acordo com a legislação nacional, (Lei n. 15, de 31/12/1973), nenhum sepultamento pode ser realizado sem a certidão de registro de óbito correspondente, o qual deve ser elaborado por atestado médico ou por pessoa qualificada que tenha presenciado ou constatado a morte (Waiselfisz, 2011: 7)

de hoje (CID-10), na qual se identificam as "causas externas de morbidade e mortalidade como acidentes, agressões fatais e suicídios". (Waiselfisz, 2011: 8)

Como todo registro de óbito é obrigatório, é possível afirmar que este é o único sistema com cobertura verdadeiramente nacional no país.[49] O documento não dispõe de informações que permitam circunscrever as mortes de mulheres como resultantes das desigualdades de gênero (não há registro sobre o relacionamento entre agressor e vítima, ou causas e motivações da violência praticada) (Boselli, 2010). No entanto, a amplitude espacial e temporal das informações e a presença de algumas variáveis (como uso de armas/instrumentos, natureza das lesões e local onde ocorreu o falecimento), permitem descrever de forma satisfatória a evolução e as principais características de mortes de mulheres no país[50].

Paraguai

Dos quatro países analisados, o **Paraguai** é o único que não dispõe, no momento em que se realiza este Diagnóstico, de um sistema integrado e ativo de informações sobre violência a partir de registros da saúde, seja de caráter geral ou específico sobre violência baseada em gênero. Tampouco possui informações disponíveis sobre mortes de mulheres.

- **Sistema Nacional de Informação em Saúde/SINAIS - Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social**

De acordo com o Diagnóstico Nacional, o Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social vem desenvolvendo um Sistema Nacional de Informação em Saúde - SINAIS, que ainda se encontra em construção. O SINAIS é formado por vários subsistemas especializados – VIH/SIDA (HIV/AIDS), tuberculose, saúde mental, entre outros – incluindo um módulo específico sobre violência que vem sendo desenvolvido com a participação de três setores: DIRSINA - Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia (Secretaria de Saúde Integral da Infância e da Adolescência), Saúde Mental e Lesões de causa externa. De acordo com a diretora da DIRSINA, existem problemas de diferentes ordens e magnitudes a serem enfrentados na proposição deste sistema o que tem demandado múltiplas articulações institucionais. Entre os obstáculos, a entrevistada pondera que o Ministério da Saúde tem quase 33 mil

[49] Waiselfisz (2011) alerta que apesar da obrigatoriedade do registro, ainda persiste algum nível de subregistro, sobretudo para as mortes com causas naturais, um evento que pode ser explicado por características geográficas e culturais do país.

[50] Um exemplo de análises realizadas a partir desta base de informações pode ser obtido em Waiselfisz (2011), Mapa da Violência. 2011. CADERNO COMPLEMENTAR 2 - HOMICÍDIO DE MULHERES. Disponível em: http://www.sangari.com/mapadaviolencia/#completo.

funcionários e cerca de 1000 serviços de saúde, além disso, o trabalho de reestruturação do sistema de informações demanda recursos técnicos, capacitação de pessoal e recursos que nem sempre estão disponíveis. A entrevistada também citou os custos do projeto como um obstáculo a ser enfrentado, uma vez que são necessários recursos financeiros para a instalação do sistema e o desenvolvimento dos módulos especializados.

O Ministério da Saúde participa da Mesa Intersetorial, coordenada pela Secretaria da Mulher e formada por representantes de Ministérios, Justiça e Polícia, e estão trabalhando na elaboração de formulários padronizados que permitirão a integração dos sistemas. Até o momento contam com dois instrumentos: "Formulário de Registro e Atendimento a Vítimas de Violência Intrafamiliar e Baseada no Gênero (VBG)", e "Formulário de Registro e Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Maltrato e Abuso Sexual". Ambos foram desenvolvidos em parceria com o Ministério Público. Os formulários foram aplicados num projeto piloto, com duração prevista para quatro meses (janeiro a abril de 2011) que envolveu cinco hospitais localizados em: Assunção (Capital) e nas cidades de Itauguá e San Lorenzo (ambas localizadas no Departamento Central). Entre os problemas identificados no piloto, o Diagnóstico Nacional relata a resistência do corpo médico para a utilização do formulário durante as consultas, uma vez que o consideram extenso (possuem 5 páginas para completar).

Contudo, como afirmado pela entrevistada, até este momento, nenhum sistema está disponível e operativo para avaliação

> Ainda não possuem um sistema. Estão construindo um sistema sobre a base de uma informação anárquica, desorganizada e poliglota, porque cada um insere a informação como lhe parece; então é toda uma questão de mudança, de capacitar ao pessoal da saúde. (Diagnóstico Nacional sobre o Paraguai, 2011, 29, tradução livre)

- **Secretaria de Vigilância do Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social**

A Secretaria de Vigilância concentra os registros de enfermidades cuja notificação é obrigatória. Neste setor funciona um Observatório de Lesões por Causas Externas, onde são registradas todas as mortes que não tenham resultado de enfermidades biológicas. Registros de acidentes e de violência são acompanhados por este Observatório e estão trabalhando para que os casos de violência também tenham notificação obrigatória. Atualmente, de acordo como Diagnóstico Nacional, este Observatório está dedicado aos casos de mortes por acidentes de trânsito, já que se identifica uma epidemia no país.

Uruguai

- **Programa de Violência e Saúde, Ministério de Saúde Pública.**

No **Uruguai**, a coleta de informações sobre violência doméstica baseada em gênero a partir dos registros da saúde também é incipiente. A atenção pelos serviços de saúde está prevista na Lei 17.514 - Lei de Violência Doméstica, a partir da qual têm sido promovidas articulações intersetoriais de forma a melhorar a atenção para as mulheres e oferecer respostas à violência doméstica baseada em gênero. A partir de 2006 foi elaborado um formulário padronizado que deve ser utilizado por todos os serviços de saúde, obrigando aos profissionais a perguntarem às mulheres se estas sofreram violência. A expectativa era que os formulários fossem aplicados por todos os profissionais, deixando a seu critério o momento adequado para introduzir o tema durante a consulta médica, bem como a forma para realizar a entrevista e obter as informações necessárias ao preenchimento do documento. O formulário, se aplicado em sua integralidade, permite conhecer: nº de mulheres que sofreram violência, tipo de violência (emocional, psicológica, sexual, física), antecedentes médicos, informações sobre perfil das mulheres (idade, raça, religião, situação conjugal, nº de filhos, se tem parceiro íntimo e se coabitam), entre outras informações clínicas da mulher.

Embora o uso do formulário tenha sido definido através de decreto, e tenham sido realizadas capacitações para os profissionais, o Diagnóstico Nacional informa a persistência de uma baixa adesão entre médicos e serviços. Em várias ocasiões, verificou-se que se utilizam o instrumento como guia de entrevista no momento das consultas – quer dizer, formulam as perguntas para as mulheres – mas não preenchem o formulário que deveria ser encaminhado ao Ministério da Saúde. É também pequeno o número de hospitais que reportam as informações para o Ministério da Saúde, e entre aqueles que o fazem é ainda menor os que procedem com regularidade: apenas cinco reportam com 'certa regularidade' (mensal ou bimestral) e o restante o faz de maneira descontínua. Diante desta realidade, o Ministério pode informar apenas o total de mulheres que foram atendidas em consultas médicas, o percentual daquelas que foram questionadas sobre a experiência de violência e, entre estas, o percentual das que responderam afirmativamente.

- ***Divisão de Estatísticas Vitais do Ministério de Saúde Pública.***

Este setor é responsável pela centralização de informações sobre mortalidade no país, a partir dos registros de óbito. O Diagnóstico Nacional informa que o registro traz informações sobre a causa da morte, como por exemplo, ferimento por arma branca. Este tipo de informação permite saber se a morte resulta de causas externas e qual tipo de instrumento a provocou. No entanto, o sistema não tem variáveis que

permitam isolar os fatores desencadeadores da violência doméstica. Não foi realizado um estudo mais aprofundado sobre esse sistema para identificar outras variáveis que poderiam permitir um 'cercamento' das mortes de mulheres vinculadas à violência doméstica baseada em gênero.

Limites e Potencialidades para a produção de Indicadores na área da Saúde

Neste Diagnóstico não se indagou a respeito da qualidade do atendimento, ou sobre a quantidade de serviços existentes em cada país, nem sobre programas ou setores especializados para atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e/ou sexual. No entanto, os quatro países têm realizado esforços para introduzir o problema da violência baseada em gênero como um problema de saúde pública, o que pode ser verificado pelo desenvolvimento de sistemas de informações que contemplem a interface entre violência, gênero e agravos para a saúde. Estes sistemas, no entanto, ou são projetos ainda em construção ou enfrentam grandes obstáculos para sua implementação.

A partir da leitura dos Diagnósticos Nacionais foi possível depreender um conjunto de problemas comuns ao desenvolvimento de sistemas de informações neste setor. O mais importante é o não reconhecimento da violência baseada em gênero como um problema de saúde pública, o que afeta a capacidade dos profissionais em captarem a situação de violência que pode estar dando origem às enfermidades que devem tratar. A capacitação dos profissionais tem sido uma estratégia adotada para mudar esta situação, mas este ainda é um problema a ser enfrentado em todos os países. Este problema de percepção também se reflete na pequena adesão dos profissionais ao uso de instrumentos adequados para o registro de informações sobre a violência, os quais podem orientar análises epidemiológicas sobre o problema e contribuir para a formulação de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero a partir desta área de intervenção. Além disso, registram uma baixa adesão a mudanças nas rotinas de atendimento (às vezes necessárias, em decorrência da extensão do inquérito que devem realizar para captar a situação de violência). Estes temas se associam a outros como as deficiências técnicas, escassez de recursos humanos e o insuficiente aporte financeiro pelos governos para promover mudanças no setor.

A disposição dos grupos que vêm trabalhando com o desenvolvimento dos sistemas de informações, alguns deles com abordagem intersetorial – como ocorre no Paraguai – e o envolvimento dos Mecanismos de Gênero para garantir a transversalidade de gênero nas políticas de saúde, são elementos que evidenciam a potencialidade das experiências relatadas.

Ressalta-se a potencialidade dos sistemas de informações sobre mortalidade

para medir a morte de mulheres em cada país. Existe coleta de dados em três países: Argentina, Brasil e Uruguai. Ainda que nenhum sistema tenha variáveis que permitam delimitar as ocorrências de violência doméstica baseada em gênero, em todos é possível identificar aquelas mortes de mulheres que resultam de causas externas. No caso brasileiro, o SIM permite identificar as armas/instrumentos que concorreram para as mortes e o local de ocorrência. Um estudo aprofundado sobre as variáveis/categorias existentes nas bases de informações dos três países permitiria avançar neste tema, já que possibilitaria identificar variáveis que possam ser comparáveis e que permitam construir um indicador mais amplo, que corresponda ao número de mulheres vítimas de homicídio por ano, em cada país.

No entanto, no estágio atual de experiências nacionais, não parece possível propor indicadores que sejam comparativos para a região, devendo-se utilizar as informações descritas neste Diagnóstico para aprofundar as discussões tanto no âmbito nacional quanto regional, e fortalecer assim as ações dos mecanismos de gênero em relação à transversalização de gênero e intersetorialidade das políticas públicas para o enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero.

Quadro 8. Sistemas de Informações na área da Saúde. Experiências relevantes para a construção de indicadores sobre homicídios. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

País	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Programa	Secretaria de Estatística e Informação de Saúde - Ministério de Saúde da Nação	SIM – Sistema de Informação sobre Mortalidade	Observatório de Lesões por Causas Externas – Secretaria de Vigilância do MSPBS	Divisão de Estatísticas Vitais do Ministério de Saúde Pública
Cobertura	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Tipo informação	Mortes decorrentes de causas externas, desagregados por sexo e categorias de morte violenta.	Mortes decorrentes de causas externas, desagregadas por sexo, tipo de arma/instrumento e local.	Mortes que não tenham resultado de enfermidades biológicas.	Mortes decorrentes de causas externas, desagregadas por sexo.
Forma de registro Primário	Registros de óbito	Registros de óbito	Registros de óbito	Registros de óbito
Sistemas de Registro	Não informa	Eletrônico	Não informa	Não informa
Sistemas de Armazenamento e processamento de dados	Não informa	Base de dados eletrônica para armazenamento e processamento das informações.	Não informa	Não informa

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Brasil: Secretaria de Políticas para Mulheres. REM, 2011.

JUSTIÇA

Na área da Justiça se encontra um conjunto de iniciativas do Poder Judiciário, ou de outros setores em parceira com instâncias judiciais, incluindo programas de atendimento especializados para vítimas de violência doméstica. Também foram adicionadas a este item as iniciativas levadas a cabo pelos Ministérios Públicos, uma vez que estes são responsáveis pelas denúncias e figuram como titulares nos processos criminais. Nesta área, encontrou-se maior diversidade de fontes de informações e registros de dados sobre violência doméstica baseada em gênero, conforme relatado a seguir para cada um dos países.

Argentina

Na Argentina foram relatadas três experiências, todas com cobertura local.

- ***Programa 'As Vitimas contra a Violência'***

Este Programa pertence ao Ministério da Justiça e Direitos Humanos e consiste numa iniciativa intersetorial, envolvendo em seu funcionamento a Polícia Federal, as delegacias e o Serviço de Violência Doméstica (Oficina de Violência Domestica) do Poder Judiciário. O objetivo do programa é a atenção para vítimas de abuso e maus tratos, abrangendo também a violência doméstica contra qualquer pessoa, independente de sexo e idade. O atendimento inicial é feito através de uma central telefônica, gratuita e com funcionamento 24 horas por dia. A central aciona a equipe multidisciplinar (brigada móvil) formada por psicólogos, assistentes sociais e agentes da polícia federal, responsáveis pelo atendimento no local e pelos encaminhamentos aos serviços e ao Judiciário, quando é necessário a aplicação de medida cautelar. O programa tem ainda uma terceira equipe que faz o monitoramento da situação nas 72 horas seguintes. Todo atendimento é registrado em dois formulários, sendo um utilizado para registro do chamado telefônico e outro para o atendimento no local e acompanhamento. Os formulários contem informações sobre o perfil da vítima, do suposto acusado e características da violência sofrida. Nos casos de violência doméstica, registram também informações sobre fatores de risco (como a existência de armas na residência) e a recorrência do comportamento violento. Todo material é processado eletronicamente e armazenado numa base de dados integrada.

O Diagnóstico Nacional avalia este programa como excelente, visto que se o programa se amplia para todo o território nacional, contém variáveis básicas para a construção de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero. Atualmente tem seu funcionamento restrito à Cidade de Buenos Aires, mas existe a possibilidade de ampliação para outras províncias. Suas limitações dizem respeito à especificidade de ser um programa emergencial, e as variáveis que são limitadas em termos das

categorias utilizadas.

- ***Setor de Violência Doméstica (OVD) da Corte Suprema de Justiça da Nação***

O Setor de Violência Doméstica foi criado no âmbito da Corte Suprema de Justiça da Nação com o objetivo de unificar os critérios para registro dos casos de violência doméstica e alterar a situação de dispersão dos casos no interior do sistema de justiça. A unificação dos critérios também tem por objetivo facilitar o acesso à justiça para as vítimas de violência doméstica que muitas vezes desconhecem seus direitos e as formas de acessar o judiciário. Entre suas atribuições, encontra-se a de organizar as estatísticas sobre os casos encaminhados ao judiciário. O Setor está instalado na Cidade de Buenos Aires, funciona 24 horas por dia e atende à procura espontânea e àquela que chega encaminhada por outros serviços, como o Programa "As vítimas contra a violência", anteriormente mencionado. Um representante da Corte Suprema de Justiça participa da Mesa Intersetorial, coordenada pelo Conselho Nacional de Mulheres, para o desenvolvimento do RUC - Registro Único de Casos, como também foi mencionado anteriormente.

Os dados estatísticos referem-se aos casos que são atendidos no Setor e que são encaminhados a outros serviços (extrajudiciais) ou aos juizados. Os registros possuem informações sobre o perfil das vítimas (incluindo sexo, tanto homens quanto mulheres), perfil do acusado, características da situação de violência e os encaminhamentos já realizados nos serviços (por exemplo, a existência de medidas de proteção). Os dados são registrados online e, posteriormente processados para divulgação que é realizada trimestralmente.

No Diagnóstico Nacional, a experiência é descrita como exitosa. São ressaltadas a qualidade e confiabilidade dos dados, assim como a metodologia de coleta e de sistematização, o que permitiria a formulação de indicadores de violência doméstica baseada em gênero. Além disso, há uma perspectiva de expansão da experiência para outras províncias, inclusive da base de dados, uma vez que os sistemas utilizados são compatíveis e permitem esta integração. Para a diretora responsável pelo projeto, entrevistada pela equipe nacional, um dos obstáculos enfrentados são os acordos com os Juizados, uma vez que nem todos enviam os dados nos prazos estabelecidos.

- ***Setor de Atenção à Vítima e à Testemunha - Ministério Público Fiscal. Cidade Autônoma de Buenos Aires***

O Setor de Atenção à Vítima e à Testemunha, do Ministério Público Fiscal, da cidade de Buenos Aires, funciona de forma descentralizada em sete centros na cidade e dois centros móveis que circulam em bairros mais distantes de Buenos Aires. A prestação do serviço é feita por equipe especializada que faz o atendimento e encaminha os casos para o Ministério Público onde se realiza a denúncia. Este serviço

tem capacidade para atuar em casos de contravenções penais (delitos não graves) cujo processo é de competência da justiça no âmbito provincial (os delitos graves são de competência federal). Cada atendimento gera um formulário de registro que contem informações sobre o perfil socioeconômico das vítimas e dos acusados, características da violência, incluindo fatores de risco e de vulnerabilidade social. Para minimizar a revitimização, o Ministério Público está trabalhando com a Secretaria da Mulher da Cidade de Buenos Aires e o Setor de Violência Doméstica da Corte Suprema de Justiça, para a elaboração de um protocolo de atenção e de fluxo. A proposta é que este protocolo seja adotado em todos os Setores abertos na cidade de Buenos Aires.

Os dados podem ser desagregados por serviço, mês e ano e são informados ao Ministério Público da cidade de Buenos Aires de forma contínua. São processados trimestralmente. Desde 2010, relatórios são divulgados anualmente. A base de dados possui um número relevante de variáveis sobre violência doméstica baseada em gênero, o que permite estudos mais aprofundados. No entanto, apresenta duas limitações: os dados estão restritos à Cidade de Buenos Aires e referem-se apenas aos casos de delito de menor gravidade.

Brasil

O Poder Judiciário Brasileiro não dispõe de sistemas de informações sobre violência doméstica baseada em gênero que permitam a construção de indicadores nem no plano nacional nem regionalmente. Mesmo a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, vinculado ao Supremo Tribunal Federal, de produzir um relatório anual sobre o sistema judiciário brasileiro[51], que contenha informações sobre violência doméstica decorrente da Lei Maria da Penha é insuficiente para uma análise comparativa, inclusive entre os estados. Isto porque os dados não são oriundos de todas as instâncias (juizados e varas especializadas ou varas adaptadas) responsáveis pelos casos de violência doméstica, mas apenas dos juizados especializados (que eram 43 em 2010). Além disso, não há uniformidade entre as bases de dados dos Tribunais de Justiça. No entanto, destaca-se que o Conselho Nacional de Justiça está trabalhando para a construção de uma base unificada para todos os tribunais, o que permitirá, no futuro, que se obtenham dados comparáveis nacionalmente. A ausência de dados começa a ser revertida por iniciativa do Ministério Público.

- **Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Ministério Público**

A lei 11.340/2006 define em seu artigo 38 que "as estatísticas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de

[51] Conselho Nacional de Justiça. Relatório Anual. Brasília: 2010, pg. 115-116. Disponível online: www.cnj.gov.br

dados e informações relativos às mulheres." No artigo 26, inciso III, a mesma lei estabelece que caberá ao Ministério Público o cadastramento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

A partir de 2009, como um dos resultados do I Encontro Nacional do Ministério Público dos Estados e Distrito Federal foi constituído um grupo de trabalho encarregado da estruturação deste cadastro nacional. Em 2010, a proposta de criação do cadastro de violência doméstica e familiar foi incorporada a um sistema mais amplo, nacional, e de acesso para todo o Ministério Público, cujo desenvolvimento é uma resposta a uma exigência do CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público.

O interessante da conjugação das duas propostas é que o cadastro de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher terá maior amplitude, já que todas as promotorias das comarcas do país, especializadas ou não, terão acesso ao sistema. A base de dados prevê detalhamento das informações sobre o perfil das vítimas, dos acusados e da ocorrência. Ainda não estão disponíveis informações detalhadas sobre variáveis e categorias que irão compor o cadastro em matéria de violência doméstica e familiar contra a mulher. O sistema se encontra em fase de teste e proximamente começará a ser instalado. A expectativa é que em médio prazo seja possível contar com estas estatísticas organizadas e com abrangência nacional. [52]

Paraguai

- **Secretaria de Informática do Museu da Justiça**

A Lei 1600/2000 de Violência Doméstica determina que a Secretaria da Mulher da Presidência da República é a instância responsável pela sistematização das informações resultantes de processos judiciais. Em 2006, um convênio firmado entre a Corte Suprema de Justiça e a Secretaria da Mulher possibilitou o desenvolvimento de um Formulário de Registros de Violência a ser implementado nos Juizados de Paz – instâncias responsáveis pela aplicação da Lei de Violência Doméstica. Em 2007, diante da resistência dos profissionais ao uso do instrumento, a Corte Suprema de Justiça adotou nova medida tornando o seu uso obrigatório nos 294 Juizados de Paz existentes no país. O convênio prevê que após o preenchimento, todos os formulários devem ser enviados à Secretaria de Informática do Museu da Justiça, instância que deverá sistematizar os dados e remetê-los à Secretaria da Mulher para sua análise. O formulário permite o registro de informações sobre o perfil sociodemográfico da

[52] As informações foram sistematizadas a partir das "Atas das REUNIÕES DA COMISSÃO PERMANENTE DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER/COPEVID - do Grupo Nacional de Direitos Humanos GNDH/Conselho Nacional dos Procuradores Gerais. 2009/2011. Material disponibilizado pela Dra. Marcia Regina Ribeiro Teixeira. Promotora de Justiça/GEDEM/Bahia. Vice Coordenadora da COPEVID, a quem agradecemos.

vítima, do acusado e características sobre a violência denunciada, incluindo o tipo de violência e se houve procura anterior por outros serviços.

De acordo com o Diagnóstico Nacional, a potencialidade desta base de dados está na possibilidade de compatibilidade com outras bases de dados, já que integra uma plataforma do Poder Judiciário, embora não sejam descritas as possibilidades reais de comparação. Quanto às limitações, o Diagnóstico Nacional aponta: a) a irregularidade no envio dos formulários para processamento no departamento de estatística; a dificuldade é maior com os juizados que se encontram no interior, onde os formulários são preenchidos manualmente dificultando a transmissão de informações, b) o preenchimento incorreto e limitado do formulário, uma vez que ele não integra o processo como um elemento constitutivo do mesmo, de forma que os funcionários não compreendem a importância de seu preenchimento resistindo em fazê-lo corretamente. Outras limitações são: a falta de recursos humanos qualificados e de recursos financeiros e a falta de apoio institucional e interesse político na coleta de dados sobre violência doméstica baseada em gênero. Estas limitações afetam também a Secretaria da Mulher que não tem encontrado condições suficientes para o desempenho de suas funções de sistematização, análise e divulgação dos dados de forma correta.

- ***Secretaria de Denúncias Penais - Ministério Público***

A *Secretaria de Denúncias Penais* é a instância para onde convergem todos os registros de procedimentos que tramitam no Ministério Público, incluindo os feitos sobre violência doméstica. O Ministério Público conta com 90 sedes interligadas por um sistema de informática. O Diagnóstico Nacional informa que as denúncias efetuadas pelo Ministério Público envolvem ações penais públicas, geralmente em casos de agressões. As queixas privadas que ingressam no MP são indeferidas, mas o documento não informa o percentual desses indeferimentos.

O banco de dados opera através de dois sistemas de informação: o *Sistema de Gestão Fiscal* (SIGEFI) e o *Sistema de Atribuição Causal* (SIAC). Ambos são sistemas nacionais. O SIGEFI funciona através de uma rede local de *internet wifi* localizada na Central, e que permite o acesso direto à informação de 26 sedes do Ministério Público. As demais sedes (64) operam através do SIAC. A alimentação dos dados é diária e a sistematização mensal em planilhas informatizadas e remetidas à *Secretaria de Denúncias Penais*. Anualmente o Ministério Público divulga um informe estatístico com dados sobre o total de denúncias por zona, região, pessoas envolvidas, idade, sexo e relação entre vítima e agressor. Não se trata de um sistema exclusivo para denúncias de violência doméstica, mas estes casos também são apresentados de forma desagregada no Informe Anual.

Uruguai

- ***Departamento de Estatísticas do Poder Judiciário***

A *Direção de Planejamento e Orçamento do Departamento de Estatísticas do Poder Judiciário* desenvolveu um formulário para registro de informações sobre Processos Tramitados pela Lei 17.514 de Violência Doméstica e é aplicado nos Juizados de Paz Especializados, desde 2007. Potencialmente, o formulário é uma boa fonte de informação, que recolhe dados básicos sobre a vítima e o agressor e informa as características das medidas adotadas pela justiça. No que se refere aos seus limites, apresenta-se a resistência de funcionários em preencher as informações por não as considerarem úteis ao procedimento judicial. A falta de capacitação é um limite adicional. O Diagnóstico Nacional relata ainda problemas no preenchimento correto da tipificação (civil ou penal) e a cobertura, que é limitada à capital, onde estão situados os juizados especializados. Além disso, aplica-se apenas aos casos de violência doméstica que não constituem delito. O fluxo deveria ser mensal, mas não há cumprimento dessa periodicidade.

Apesar destas limitações, o mesmo Departamento de Estatística produz um relatório anual onde são apresentados os resultados obtidos a partir da sistematização dos dados. O informe é disponibilizado no site do Poder Judiciário e contém informações sobre os assuntos iniciados segundo o horário (turno), a procedência da denúncia, o tipo de violência, o sexo e idade da suposta vítima e do denunciado, o vínculo entre o denunciado e a vítima, a quantidade de denúncias realizadas, a quantidade de audiências; a assistência letrada e a causa do arquivamento. O informe é interessante para analisar a qualidade e extensão das informações disponíveis.

- ***Instituto Técnico Forense***

Desde 1995 o *Instituto Técnico Forense* mantém uma base de dados sobre todos os procedimentos penais (delito) de violência doméstica. Destaca informação sobre o processo judicial e sobre o agressor (sexo, idade, escolaridade e profissão), mas não possui dados da vítima. O fluxo de entrada de informações é contínuo e realizado a cada vez que se inicia um procedimento penal. A periodicidade é anual e a cobertura nacional.

Os limites apontados para esta base de dados se referem especialmente a que não é um sistema programado para análises estatísticas, mas apenas para cadastramento dos processos; as variáveis não são pré-categorizadas e são informadas de diferentes maneiras, o que dificulta a comparação posterior. O Diagnóstico

Nacional também reporta como problema a duplicidade na coleta de informações por parte do Poder Judicial: casos que não são considerados delito são cadastrados pelo Departamento de Estatística e aqueles que constituem delito pelo *Instituto Técnico Forense*.

Limites e Potencialidades para a produção de Indicadores na área da Justiça

A área da Justiça é, talvez, a que apresenta maiores limitações para uso das informações que são produzidas na construção de indicadores. Primeiramente, cabe ressaltar a variedade de iniciativas que foram identificadas nos países, envolvendo setores do Judiciário em ações isoladas ou em parceira com outros setores, consistindo em programas de atenção a vítimas de violência doméstica e/ou familiar e seu encaminhamento para o Judiciário ou na formulação de sistemas de registros e armazenagem de informações sobre denúncias e os consequentes processos judiciais (no âmbito dos Ministérios Públicos). Portanto, os dados primários que são gerados pelos diferentes sistemas não possuem origem comum, dificultando sua comparação.

Em segundo lugar, é importante destacar o fato de que Argentina, Paraguai e Uruguai apresentaram sistemas de informação que recolhem dados sobre os processos na esfera cível (relacionadas a ocorrências que não envolvem delitos, ou envolvem delitos de menor gravidade, como ocorre na Argentina). Informações sobre processos na área criminal são restritas aos sistemas de dados mantidos pelos Ministérios Públicos – representantes legais nas causas de ação pública - como ocorre no Brasil e Paraguai, por exemplo: estes processos serão objeto do cadastro que está sendo desenvolvido no Brasil. No entanto, os sistemas não estão totalmente operativos o que impossibilita sua análise comparativa.

Em terceiro lugar, encontram-se as diferenças entre as definições de violência doméstica presentes nas legislações nacionais, que precisam de análises mais detalhadas. Igualmente, é necessário analisar as diferentes formas de organização do Poder Judiciário de cada país. Em quarto lugar, pode-se apontar a cobertura territorial, muitas vezes associada à existência de instâncias especializadas (como no Uruguai e no Brasil) presentes nas capitais, enquanto que nos outros países a aplicação da legislação e das medidas cautelares é realizada em instâncias não especializadas. No caso do Brasil, o sistema unificado que está sendo desenvolvido pelo Ministério Público poderá contribuir para superar esta fragmentação na esfera criminal, mas como já foi afirmado, ainda não é possível analisar as potencialidades desta experiência.

Em quinto lugar, os Documentos Nacionais informam sobre a resistência dos profissionais (cartoriais e operadores do Direito) quanto ao uso dos instrumentos desenvolvidos para o registro de informações que servirão para alimentar os bancos de dados. Estas resistências derivam, dentre outras coisas, da baixa qualificação dos

profissionais sobre as especificidades da violência baseada em gênero e da dificuldade de compreender a relevância em se produzir informações sobre os fenômenos que estão sendo objeto da ação judicial e que demandam políticas públicas especializadas que contribuam para uma melhor resposta judicial.

Paralelo ao trabalho que vem sendo realizado para o desenvolvimento dos sistemas de informações, os documentos nacionais também informam sobre a criação de instâncias especializadas para a transversalização de gênero nas políticas do Poder Judiciário. Isto representa um avanço significativo para este setor que é, tradicionalmente, bastante resistente a mudanças e cujas decisões, não raras vezes, reproduzem a desigualdade de gênero. Além dos serviços como o Setor de Violência Doméstica, na Argentina, no Brasil o Conselho Nacional de Justiça publicou a resolução nº 128 (de 17/03/2011) através da qual "determina a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal." Enquanto não são instaladas as coordenadorias, o Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica (FONAVID) é a única instância que reúne os juízes de violência doméstica do país, não se constituindo numa instância formal que integre a estrutura do Poder Judiciário. Ainda no âmbito da Justiça, , foi criada uma Comissão Permanente de Violência Doméstica e Familiar (COPEVID) no Ministério Público. No Paraguai, em 2010, foi criada a Secretaria de Gênero do Poder Judiciário e, no mesmo ano, foi instalado o "Setor de Atenção Permanente da Corte Suprema de Justiça", setor que recebe todas as denúncias de violência doméstica fora do horário de expediente dos Juizados de Paz da Capital.

O quadro abaixo sintetiza algumas das experiências analisadas e que tomam como objeto processos judiciais/denúncias.

Quadro 9. Sistemas de Informações na área da Justiça. Experiências relevantes para a construção de indicadores sobre denúncias. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

País	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Setor	Setor de Atenção à Vítima e à Testemunha – Ministério Público	Cadastro Nacional de Denúncias – Ministérios Públicos Estaduais e do DF	Secretaria de Denúncias Penais - Ministério Público	Departamento de Estatísticas do Poder Judiciário
Cobertura	Cidade Autônoma de Buenos Aires	Nacional	Nacional	Capital (Juizados de Família Especializados)
Tipo informação	Registros de queixas que são encaminhadas ao MP para denúncia.	Denúncias em processos enquadrados na Lei 11.340/2006.	Denúncias	Processos tramitados na Lei 17.514 - Lei de Violência Doméstica.

Âmbito da Justiça	Justiça Criminal: delitos de menor gravidade (contravenções penais).	Justiça Criminal: crimes e contravenções enquadrados na lei 11.340/2006.	Justiça criminal: denúncias em ações públicas.	Cível
Forma de registro Primário	Formulários	Formulário online	Na capital: online Demais localidades: cadastramento posterior	Formulário padronizado (papel)
Sistemas de Registro	Eletrônico	Eletrônico	Eletrônico	Cadastramento posterior
Sistemas de Armazenamento e processamento de dados	Base de dados eletrônica	Base de dados eletrônica	Planilhas eletrônicas	Planilhas eletrônicas

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre Argentina, Paraguai e Uruguai. Brasil: Comissão Permanente de Violência Doméstica e Familiar (COPEVID) no Ministério Público. REM, 2011

SEGURANÇA

No que se refere às políticas de segurança, foram analisados os serviços policiais, especializados ou não especializados no atendimento a vítimas de violência doméstica ou familiar. Estes serviços policiais representam um setor importante para a denúncia da violência doméstica e familiar, contribuindo também para dar visibilidade a este problema.

Argentina[53]

[53] Outra experiência analisada diz respeito à Direção de Políticas de Gênero, da Direção de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, do Ministério da Defesa. Essa experiência é recente e abarca unicamente os integrantes das forças armadas (exército, marinha e aeronáutica). O informe nacional traz informações das províncias de Buenos Aires., Córdoba, Salta e da cidade de Buenos.Aires. Como é uma experiência muito específica, consideramos de difícil comparação, no momento. Através do Protocolo de Atenção às Vítimas de Violência intrafamiliar das forças armadas, houve uma normatização dos procedimentos de coleta de informação, avaliação e seguimento. O Protocolo normatiza o modo de integração das equipes multidisciplinar de atenção às vítimas de violência doméstica, procedimentos operacionais, o modelo da entrevista com os elementos-chave para o atendimento de vítimas de violência sexual. O protocolo foi testado e validado e inclui um formulário de admissão com os dados que devem ser preenchidos. Os dados obtidos são utilizados para o diagnóstico e planejamento. Isto permitiu saber que em muitos casos, a vítima não podia abandonar o agressor porque a residência está vinculada ao integrante das forças armadas, e se ele fosse retirado de casa, a família deveria também deixar a residência. Os dados referem-se exclusivamente aos integrantes das forças armadas e seus familiares e a cobertura está vinculada aos lugares de presença das forças armadas (províncias de Buenos. Aires, Córdoba, Salta e cidade de Buenos.Aires.). A unidade de medida são as pessoas vítimas (homens, mulheres e crianças) de violência intrafamiliar. Os dados podem ser desagregados por serviço, localidade, mês e ano. As variáveis referentes às vítimas são idade, escolaridade, ocupação, estudos e se possui habitação. A violência sexual é desagregada por física,

- ***Coordenação das Delegacias da Mulher e Família - Ministério da Justiça da Província de Buenos Aires***[54]

De acordo com o Diagnóstico Nacional, até o final de 2010, havia 39 Delegacias da Mulher e Família (CMF) e 25 Setores de Violência Familiar e Gênero em funcionamento. Os Setores atendem, sobretudo, em localidades do interior da Província e consistem em setores especializados para atendimento de vítimas de violência familiar e de gênero, instaladas em delegacias de polícia 'comuns', Setores e CMFs e têm como função a prevenção, atenção, contenção e o encaminhamento das vítimas de violência familiar e abuso sexual. Na Província também se encontram as delegacias de polícia não especializadas e todas atendem vítimas de violência familiar e abuso sexual.

A Secretaria Geral de Coordenação de Políticas de Gênero é a instância responsável por centralizar e sistematizar os dados provenientes de registros policiais realizados nas Delegacias da Mulher e Família (CMF) e Setores de Violência Familiar e de Gênero. Os registros são realizados online e armazenados em sistema eletrônico. O sistema começou a funcionar em 2004, mas foi a partir de 2008 que a coleta passou a ser sistemática. Os registros são classificados como 'denúncias de violência familiar' e podem ser desagregados por localidade ou mês do ano em que o registro foi realizado. Encontram-se informações sobre o perfil sociodemográfico das vítimas (sexo, idade, profissão, entre outros) e também do acusado; o tipo de violência denunciada, tipo de relacionamento entre a vítima e o acusado e sobre a situação de violência, incluindo informações sobre maus tratos anteriores. Anualmente, a Secretaria Geral de Coordenação de Políticas de Gênero publica relatórios com os dados obtidos.

Segundo o Diagnóstico Nacional, a qualidade da informação é boa e relativamente abrangente (para quase toda a província), mas há limitações, principalmente relativas à forma de captação da denúncia, que pode restringir-se à violência física. De acordo com o Documento, a utilização destes dados para a formulação de indicadores demandaria uma melhor forma de captação e registro quanto aos tipos de violência.

---

psicológica, sexual, negligência, abandono econômico ou cruzada. Há também indagação sobre o vínculo com o denunciado, data do episódio inicial, data do último episódio, freqüência, perfil do denunciado (idade, nacionalidade, ocupação, estudos) e grupo familiar convivente (idade, vínculo e ocupação de cada um). A informação é produzida em papel e de forma contínua e enviada à central que reproduz em planilha Excel. No que se refere à **potencialidade** segundo o diagnóstico nacional, os dados captam VDBG. No que se refere aos **limites**, são de duas ordens: abrangência limitada a algumas províncias e sua especialidade (forças armadas).

[54] Além das CMF da Província de Buenos Aires, encontram-se também 25 CMFs distribuídas em 9 províncias. Por tratar-se de uma política descentralizada, dependente dos governos provinciais, não existe um modelo único de atenção policial (UNODC, 2011: 31)

Brasil

O **Brasil** não conta com dados nacionais relativos aos registros da segurança pública nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Um dos obstáculos encontrados para a integração de sistemas de dados refere-se ao fato de que as políticas de segurança pública pertencem ao âmbito dos estados, os quais possuem autonomia para sua formulação e administração. Registra-se, no entanto a existência de iniciativas feitas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ para a criação de bases integradas de registros policiais. Em alguns estados (unidades federativas) se encontram iniciativas de constituição de sistemas de informação com cobertura estadual. Com o objetivo de identificar experiências locais e viabilizar a comparação com os demais países do MERCOSUL se destacou o Dossiê Mulher produzido pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), por tratar-se do primeiro estado brasileiro a ter um sistema de dados estadual com informações sistematizadas e divulgadas anualmente. Ademais, o estado do Rio de Janeiro é o primeiro a incorporar nas estatísticas policiais categorias que permitem a identificação de ocorrências de lesões corporais e ameaças abrangidas pela Lei 11.340/2006.[55]

- **Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro - ISP**

Atualmente, existem 10 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) no estado do Rio de Janeiro, além de 130 Delegacias de Polícia. Todas registram ocorrências policiais de crimes enquadrados na Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). A maior parte destas delegacias, especializadas e não especializadas, estão integradas ao programa Delegacia Legal que possui um sistema eletrônico de registros de ocorrências policiais que integra todas as unidades numa base única de informações. A alimentação do sistema é feita online, diariamente. Posteriormente, os dados são centralizados pela Polícia Civil e repassados ao Instituto de Segurança Pública onde são analisados e sistematizados para posterior divulgação.

Desde 2006 o ISP publica o Dossiê Mulher, um relatório anual dedicado aos registros de ocorrências policiais envolvendo vítimas mulheres em todo o estado do Rio de Janeiro. As estatísticas se referem a todos os crimes, independente do tipo de relacionamento entre a vítima e o suposto agressor, ou do local onde tenha sido

[55] As informações apresentadas neste item resultam da pesquisa realizada pela Equipe Regional, de acordo com o Termo de Referencia Aditivo, firmado entre a Equipe e a REM, para o aprofundamento de informações sobre sistemas de informações e a construção de indicadores na área de segurança pública no Brasil. O trabalho foi realizado em julho de 2011, e consistiu em visita ao Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, responsável pela publicação do Informe Anual – Dossiê Mulher. O estado do Rio de Janeiro foi selecionado por tratar-se da única unidade federativa que disponibiliza dados sobre violência doméstica e familiar contra a mulher a partir de registros policiais, o que vem sendo realizado desde 2006.

praticada. Com a aprovação da Lei Maria da Penha, naquele mesmo ano, foi possível identificar aqueles crimes que envolveram violência doméstica e familiar contra a mulher. A partir de 2007, introduziram-se duas novas categorias na variável sobre o tipo de delito/crime: a lesão corporal – violência doméstica e ameaça – Lei 11.340/2006, ambas referindo-se aos crimes enquadrados na Lei Maria da Penha. As bases de dados contêm informações sobre o perfil sociodemográfico das vítimas (sexo, idade, raça/cor, escolaridade), sobre a provável relação com o acusado do crime, o tipo de crime e a localidade (no caso, a região administrativa).

Foram identificadas algumas limitações para os dados existentes, entre as quais se destacam: (a) os dados se referem apenas àqueles produzidos pelas delegacias de Policia Civil, não há registros na base sobre os dados da Policia Militar. Com isso, perde-se um número significativo de informações substanciais, visto que a Polícia Militar muitas vezes é a primeira ou a única a ser reportada sobre os crimes contra as mulheres. Esta não incorporação se deve ao fato de que os boletins de ocorrência da polícia militar não são informatizados e não há estatística confiável produzida a partir deles. (b) Embora o ISP divulgue mensalmente informações sobre os crimes ocorridos no estado, a divulgação dos ocorridos contra as mulheres é feita apenas uma vez por ano, pois a elaboração dos dossiês exige maior precisão na pesquisa, não formando parte do trabalho cotidiano do Instituto e impossibilitando o monitoramento continuo. (c) O banco de dados contem informações muito detalhadas, mas o sistema não faz os cruzamentos mais complexos (conforme mencionado acima) automaticamente, requerendo assim um trabalho manual, o que termina por inviabilizar a realização de análises mais aprofundadas. (d) Os dados são coletados nas delegacias de polícia civil – especializadas ou não em crimes contra a mulher – e seu registro é enviesado pelo entendimento do delegado, que muitas vezes nunca recebeu capacitação sobre violência doméstica ou sobre a Lei Maria da Penha.

Como potencialidades, evidenciam-se: (a) ampla base de dados, coletada de forma contínua e em todo território do estado do Rio de Janeiro; (b) possibilidade de obter o perfil da vítima, do provável agressor, do local de ocorrência, o tipo de relação entre a vítima e o provável agressor, informações sobre a violência, entre outras. Se trabalhado de forma mais exploratória, o banco de dados permite cruzar as variáveis obtendo indicadores, como por exemplo, o número de denúncias realizadas por uma mesma mulher; e (c) possibilidade de cruzamento com outras bases de dados, o que já começa a ser realizado com o sistema de saúde para a investigação sobre os crimes de homicídios e lesão corporal seguida de morte.

Paraguai

- ***Divisão de Atenção Especializada a crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência***

Esta Divisão conta com seis unidades policiais especializadas situadas em Assunção (3 unidades) e três localizadas nos departamentos Central, Guaira e Itapuá. Trata-se de um projeto implementado pelo Ministério do Interior a partir de 2008, com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) que teve como objetivo a inserção da perspectiva de gênero e direitos humanos nas políticas de segurança pública.

Cada divisão está instalada num prédio de delegacia e oferece atendimento especializado às vítimas de violência intrafamiliar e de gênero. A denúncia é registrada de forma informatizada e uma cópia é entregue à denunciante, mas não são armazenados numa base de dados online. Seu armazenamento se faz diariamente, em planilhas de MS Excel. Semanalmente todos os dados são enviados ao Departamento de Relações Públicas e mensalmente as planilhas são sistematizadas e enviadas ao Departamento de Estatística através de planilhas (tabelas) impressas. A unidade de registro é o caso atendido e as variáveis podem ser desagregadas por tipo de violência. Quanto à vítima, é possível desagregar as informações pelas categorias homem, mulher, criança e adolescente.

O potencial desta experiência reside em sua especialização no atendimento de casos de violência intrafamiliar e de gênero, o que permite quantificar o número de ocorrências que chegam ao conhecimento policial. Antes da criação destas unidades especializadas não era possível 'medir' a violência intrafamiliar através dos registros policiais, devido à inexistência de variáveis que permitissem circunscrever estas ocorrências no conjunto de registros policiais. Esta, aliás, é uma dificuldade que persiste para o conjunto de unidades policiais não especializadas que funcionam em todo o país. Contudo, a especialização também é descrita no Diagnóstico Nacional como uma limitação para o uso dos dados que são produzidos por estas divisões especiais, uma vez que o número de unidades é ainda muito pequeno, apresentando uma cobertura territorial limitada. Além disso, a não articulação destas divisões especializadas com outros setores da polícia faz com que seu trabalho se desenvolva de maneira isolada, atendendo ainda a uma pequena parcela da população.

Neste sentido, o Diagnóstico Nacional observa que as delegacias, subdelegacias, postos policiais e destacamentos da Polícia Nacional estão presentes em todo o país e poderiam contribuir para enriquecer o sistema de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero. No entanto, o Documento conclui que as delegacias não possuem procedimento uniforme e não coletam informações

específicas sobre violência doméstica baseada em gênero. Para a superação desses problemas está em estudo a criação de um Registro Unificado.

Uruguai

No **Uruguai** a área de segurança está vinculada ao Ministério do Interior e as principais fontes de dados são produzidas pelo Observatório de Violência e Criminalidade e o Módulo de Violência Doméstica do Sistema de Gestão Policial.

- ***Módulo de Violência Doméstica – Sistema de Gestão Policial. Ministério do Interior***

Assim como os demais países, o Uruguai possui Unidades Especializadas de Atendimento a vítimas de violência doméstica, as quais somam 30 unidades em todo o país. Estas unidades especializadas estão localizadas em todos os departamentos. As delegacias de polícia não especializadas também registram ocorrências de violência doméstica e todos os registros são centralizados pela Chefatura de Polícia em cada departamento, instância que é responsável por enviar as informações para o Observatório de Violência e Criminalidade do Ministério do Interior.

Desde 2003, o Ministério do Interior vem desenvolvendo um projeto de Sistema de Gestão Policial que consiste no registro online das denúncias e seu armazenamento num sistema único de informações. Até o início de 2011, apenas Montevidéu e Canelones estavam conectados a este sistema, havendo a previsão de sua expansão para o restante do país durante o ano de 2011. Nas localidades que não estão conectadas, após o registro das denúncias, algumas informações eram transcritas em planilhas de MS EXCEL e enviadas ao Observatório de Violência e Criminalidade para sistematização e análise.

O Sistema prevê a inclusão de um módulo de registros para os casos de Violência Doméstica. Uma vez que esteja acessível a todo o país, será possível trabalhar para obter dados de alcance nacional.

O Observatório sistematiza e publica as informações anualmente no Informe de Violência Doméstica. São dados sobre o total de denúncias recebidas e distribuídas segundo o tipo de delito (violência doméstica, como tipificada no Código Penal Uruguaio). O informe detalha o número de denúncias por departamento e sua evolução, no entanto a informação não é desagregada por sexo da vítima, embora esta informação seja parte do registro. Desde 2008, o fluxo da coleta é contínuo.

O Diagnóstico Nacional destaca esta experiência como **potencialmente** relevante, pois informa dados sobre violência doméstica. O Sistema de Gestão Policial que inclui um módulo específico sobre Violência Doméstica deverá estar operativo em

todo o país em 2011, o que o torna mais significativo. Deve-se ressaltar que entre os países do MERCOSUL, este é o único sistema de registros da área de segurança pública que terá cobertura nacional.

Dentre as limitações para uso destes dados, além da cobertura restrita, o Diagnóstico Nacional detecta problemas de subregistro dos casos que muitas vezes não são classificados como violência doméstica e ‘ se perdem’ entre os registros de lesões corporais, ameaças e homicídios. A inversão de recursos para a capacitação dos policiais a fim de melhorar o registro das informações é condição para que este sistema seja produtivo para a construção de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero.

Limites e Potencialidades para a produção de Indicadores na área da Segurança Pública

Da análise dos sistemas de informações existentes em cada país, percebe-se que a área de segurança pública apresenta potencialidades para a construção de indicadores sobre violência doméstica baseada em gênero, embora apresentem também muitas dificuldades em todos os países. A presença de delegacias de polícia – especializadas e não especializadas – em todo o território nacional, em cada um dos países e o lugar estratégico que ocupam para o acesso à justiça, tem tornado as delegacias de polícia um local estratégico para a denúncia da violência doméstica baseada em gênero. A existência de unidades policiais especializadas em todos os países contribui para criar um cenário mais favorável à definição de indicadores, mas existem limitações com a cobertura territorial, uma vez que em nenhum dos países as unidades especializadas cobrem 100% do território nacional.

Além da cobertura territorial e da especialização do atendimento, é possível inventariar muitos prós e contras em relação à criação de um indicador na área da segurança pública. O principal aspecto contrário ao seu uso, talvez seja o subregistro da violência doméstica, o que se deve tanto a uma incapacidade das polícias em reconhecer episódios de violência como resultantes da discriminação baseada em gênero, como às dificuldades enfrentadas pelas mulheres que se encontram em situação de violência de procurarem a instituição policial e registrarem uma denúncia. Também em razão desta dificuldade de reconhecimento da violência baseada em gênero como problema ‘de polícia’, fala-se na dispersão da violência nos registros policiais, uma vez que as categorias apropriadas nem sempre são bem aplicadas pelas polícias no momento de recepção da queixa. Pode-se também considerar o fato de que os registros policiais são peças administrativas pensadas para a instrução de processos judiciais e nem sempre possuem variáveis e categorias adequadas à formulação de estatísticas e indicadores, ou nem sempre os profissionais responsáveis por seu preenchimento recebem o treinamento adequado para fazer com que as

informações estejam disponíveis e sejam de boa qualidade.

Há também alguns prós que podem ser aventados. Por exemplo, há uma uniformidade na forma de registro primário – os registros de ocorrências policiais – que favorecem a discussão sobre a comparabilidade das variáveis e categorias para a formulação de indicadores. No Brasil, o uso de registros policiais como fonte de pesquisa sobre o tema se difundiu a partir da criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, nos anos 1980, contribuindo para a conformação de um campo de estudos e para o reconhecimento público da violência doméstica baseada em gênero como um problema de políticas públicas. Há, portanto, uma expertise que pode ser compartilhada na região, estabelecendo-se algumas premissas para a identificação de informações relevantes que podem ser extraídas destas fontes de dados. Investimentos na capacitação de pessoal responsável pelos registros policiais e o crescente interesse em criar sistemas de informações sobre violência doméstica demonstram o surgimento de um terreno fértil para o monitoramento destas iniciativas e para a inclusão de variáveis que captem a violência doméstica baseada em gênero a partir dos registros policiais, permitindo conhecer a violência que afeta às mulheres.

Quadro 10. Sistemas de Informações na área de Segurança Pública. Experiências relevantes para a construção de indicadores sobre registros policiais. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

País	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Setor	Coordenação das Delegacias da Mulher e Família	Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	Ministério do Interior	Ministério do Interior
Cobertura	Província de Buenos Aires	Estado do Rio de Janeiro	Cidade de Assunção, Departamentos Central, Guaira e Itapuá	Nacional
Tipo informação	Ocorrências policiais	Ocorrências policiais	Ocorrências policiais	Ocorrências policiais
Unidades Policiais	Delegacias da Mulher e da Família / setores de Violência Familiar e de Gênero	Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher e Distritos Policiais	Divisão de Atendimento Especializado a crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência doméstica	Unidades Especializadas de Atendimento a vítimas de violência doméstica
Forma de registro Primário	Sistema misto de cadastramento: online ou posterior, dependendo da localidade.	Sistema misto de cadastramento: online ou posterior, dependendo da localidade.	Na capital: online Demais localidades: cadastramento posterior.	Sistema misto de cadastramento: online ou posterior, dependendo da localidade.

Sistemas de Armazenamento e processamento de dados	Base de dados eletrônica	Base de dados eletrônica	Planilhas eletrônicas	Base de dados eletrônica

Fonte: Diagnósticos Nacionais sobre Argentina, Paraguai e Uruguai. Brasil: Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. REM, 2011

HOMICÍDIO DE MULHERES

Dimensionar os assassinatos de mulheres por seus companheiros e ex-companheiros está na agenda internacional e, segundo o acordado na Reunião técnica de especialistas em estatísticas de gênero para a análise dos indicadores do observatório de igualdade de gênero (Aguascalientes, México, 2 e 3 de outubro de 2008) [56], os países devem produzir informações sobre o fenômeno. No entanto, a maioria dos países não dispõe de dados confiáveis sobre os homicídios de mulheres e, quando os produzem, o fazem de maneiras distintas, não permitindo a comparação regional. Há indicadores que medem este fenômeno e fazem parte do Observatório de Igualdade de Gênero da CEPAL e também figuram nas recomendações de diversos documentos internacionais. Inspirados por um debate presente na América Latina, os países do MERCOSUL têm colocado em discussão a criminalização dos homicídios de mulheres, defendendo a aprovação de um tipo penal específico - femicídio ou feminicídio. No entanto, pouco se sabe sobre essas mortes, suas características e motivações.

O Diagnóstico Regional procurou identificar entre os sistemas de informações disponíveis em cada país, aqueles que potencialmente poderiam fornecer dados para a composição deste indicador. Dois setores possuem registros oficiais sobre mortes em cada país: a saúde e a segurança pública, cada qual com suas características, limites e potencialidades. Na área da segurança pública, encontram-se registros policiais relativos a casos de homicídios dolosos (crimes intencionais). Entre os limites destes registros para a construção de indicadores estão a não inclusão de mulheres que morrem vítimas de lesões corporais (em geral, depois de um período de internação), uma vez que os registros policiais nem sempre são reclassificados segundo a natureza do crime, a multiplicidade de categorias que podem ser utilizadas pela polícia no registro de ocorrência de mortes por causas externas (por exemplo, no Brasil se utilizam categorias como 'morte a esclarecer' e 'verificação de óbito'), o registro de informações sobre mais de uma vítima numa mesma ocorrência ou ainda a

[56] Informações do Observatório da Igualdade de Gênero da CEPAL, disponível em: http://www.cepal.org/oig/

inexistência de sistemas únicos de registros policiais nacionais ou locais e que permitam a consolidação de dados policiais numa base única.

Na região, o **Uruguai** é o único país que contabiliza as mortes de mulheres classificadas como violência doméstica utilizando registros policiais. Os casos são coletados pelos 19 departamentos do país e reportados ao Observatório de Violência e Criminalidade, onde são analisados. Para estes casos, o Observatório adota um conjunto de variáveis que permitem desagregar os casos por sexo e idade da vítima, arma/instrumento empregado, tipo de relacionamento entre a vítima e seu agressor, percentual de homicídios decorrentes de violência doméstica e diferenciar os crimes tentados e consumados. Os resultados obtidos pelo Observatório de Violência e Criminalidade integram também a base de indicadores da CEPAL (Observatório de Igualdade de Gênero)

Na área da saúde, como mencionado anteriormente, os diagnósticos nacionais indicam a existência de registros sobre mortes de mulheres, as quais podem ser contabilizadas pelos registros de óbito. Em cada país se identifica uma forma de classificação para estas mortes. **Argentina, Brasil e Uruguai** identificam variáveis que podem permitir a construção de indicadores. Ainda que nenhum sistema permita delimitar as ocorrências de violência doméstica baseada em gênero, em todos é possível identificar aquelas mortes de mulheres que resultam de causas externas. No caso brasileiro, o SIM permite identificar as armas/instrumentos que concorreram para as mortes e o local de ocorrência. Um estudo aprofundado sobre as variáveis/categorias existentes nas bases de informações dos três países permitiria um avanço neste tema, uma vez que possibilitaria identificar variáveis que possam ser comparáveis e que permitam construir um indicador mais amplo, que corresponda ao número de mulheres vítimas de homicídio por ano, em cada país.

Acreditamos que um trabalho de gestão política pelos Mecanismos Nacionais de Gênero possa contribuir para, no âmbito dos governos nacionais, produzir informações confiáveis especialmente nas áreas da Saúde e Segurança Pública. Ao mesmo tempo, conforme previamente acordado, os Institutos Nacionais de Estatística devem elaborar um formulário único que informe o provável autor dos assassinatos de mulheres e a relação deste com a vítima permitindo a coleta de dados mais confiáveis e comparáveis.

IV- Considerações

O texto apresentado resulta da análise comparativa dos Diagnósticos Nacionais. Na primeira parte do trabalho, procurou-se desenhar o pano de fundo sobre o qual se inscrevem as experiências nacionais de políticas de gênero. Na parte final, foram colocadas em perspectiva as iniciativas nacionais de cada área selecionada para este estudo, considerando-se as experiências de construção de bases de informações e conhecimento sobre a violência doméstica baseada em gênero. As quatro áreas examinadas revelam limitações para a proposição de indicadores regionais.

1. Nos planos nacionais, identificam-se limitações técnicas e políticas: nem todos os países possuem sistemas de informações ativos nas quatro áreas. Por exemplo, o Paraguai não conta ainda com um sistema de informações sobre violência doméstica baseada em gênero na área da saúde, embora exista um projeto em desenvolvimento. Neste país não se identificou nem mesmo dados disponíveis sobre mortes de mulheres por causas externas. No Brasil, inexistem sistemas integrados nas áreas da segurança pública e justiça. Existem também limitações quanto à cobertura territorial e mesmo alguns sistemas descritos como nacionais, na prática apresentam abrangência limitada e projetos descontínuos de expansão, como ocorre com o Uruguai nas áreas da saúde e segurança. Na Argentina, por sua vez, não existem experiências de abrangência nacional e a maior parte das experiências concentra-se na Capital Federal ou na Província de Buenos Aires.

2. No plano regional, identifica-se uma limitação de caráter conceitual, uma vez que os países não compartilham a mesma definição legal de violência doméstica baseada em gênero.

3. Em todos os países, os Mecanismos de Gênero possuem algum tipo de sistema de informações, embora utilizem diferentes fontes de informação – chamadas telefônicas, atendimento direto em serviços especializados etc. – e apresentem também diferenças significativas quanto à abrangência do atendimento que oferecem: no Brasil, o sistema telefônico é nacional; no Uruguai os serviços de atendimento estão presentes em 13 dos 19 departamentos; na Argentina a experiência relatada mostra que o serviço telefônico é restrito a cidade de Buenos Aires – embora existam outras experiências semelhantes em outras províncias; e no Paraguai o atendimento também é limitado à capital.

4. A área da saúde apresenta grandes deficiências nos sistemas de informações e internações hospitalares. Embora as áreas de atenção básica e de emergência na saúde se apresentem como uma importante porta de entrada para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, os sistemas não estão aptos a registrar estas ocorrências e há também grande dificuldade em relação à sensibilização dos

profissionais para realizar esta tarefa. A despeito do grande investimento político e financeiro que tem sido realizado para melhorar o atendimento e captação destes casos, ainda persistem resistências e preconceitos em relação ao registro da violência doméstica baseada em gênero pelo sistema de saúde.

5. A área da justiça é a que apresenta piores condições para a proposição de indicadores sobre violência doméstica baseada no gênero. Os sistemas de informação existentes nos países adotam fontes primárias de dados muito variadas. Mesmo nos casos em que os processos judiciais são utilizados como fontes de dados, existem limitações quanto ao conceito de violência que é utilizado, nem sempre permitindo identificar a violência doméstica baseada em gênero.

6. Na segurança pública, encontrou-se entre os registros policiais um potencial para construção de indicadores sobre violência doméstica baseada no gênero. É preciso reconhecer que os dados recolhidos por cada sistema precisam passar por análise e tratamento. No entanto, a proposição de um indicador neste setor se constituirá em um exercício que poderá contribuir para tornar os dados acessíveis para a construção do indicador, além de permitir a construção de uma pauta de discussão em torno da melhoria de dados segundo a qualidade do registro, sua abrangência e confiabilidade.

7. Identificam-se, com preocupação, lacunas de informações com relação a mortes de mulheres. O Brasil é o único país na região onde é possível obter um detalhamento a respeito das mortes de mulheres – segundo o tipo de violência, os meios utilizados, além de informações sobre a vítima (idade e local de moradia). Ainda que não seja possível a identificação das mortes como decorrentes da violência baseada em gênero, permite conhecer a evolução da morte de mulheres na sociedade brasileira desde 1979 até os dias atuais. Nos outros países é possível saber apenas o número de mulheres mortas e, em alguns casos, sua distribuição por causas naturais ou externas. Deve-se analisar melhor esta possibilidade para a proposição de indicadores sobre mortes de mulheres por causas externas.

8. Os Diagnósticos Nacionais indicam a presença de variáveis e categorias comuns em diferentes sistemas de informação e entre os países, tais como: distribuição por sexo e idade da vítima e do suposto agressor, tipo de vínculo afetivo com o agressor, tipos de violência, mas também reportam muitos problemas com a confiabilidade, a representatividade e a sistematização das informações registradas, dentre outros.

9. Muitos dos problemas relatados nos Diagnósticos Nacionais são comuns aos países: dificuldades em reconhecer a transversalidade de gênero e a intersetorialidade como parte da promoção dos direitos da cidadania no fazer das políticas públicas; persistência da invisibilidade das questões de gênero nas políticas tradicionais; não reconhecimento pelos gestores de políticas da relevância de contar com dados estatísticos confiáveis para serem usados na formulação de políticas públicas, para seu

monitoramento e avaliação; resistência de profissionais na adoção de novos instrumentos para registro de informações, na incorporação de novas rotinas e procedimentos na execução das tarefas; falta de pessoal capacitado para o trabalho e indisponibilidade de recursos materiais e técnicos adequados e de recursos financeiros.

Existem, portanto, diferenças que dificultam a proposição de indicadores comparáveis na região, mas que não impedem que para alcançar este objetivo sejam propostas alternativas

V- Referências bibliográficas e documentais

Antico, Claudia e Jannuzzi, Paulo de Martino. *Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas*. Coleção Debates FUNDAP. (s/data). São Paulo: FUNDAP. 23 pag. Disponível em: http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/

Boselli, Giane. Indicadores de Violência contra as Mulheres no Sistema de Saúde Brasileiro. Brasília: SPM. 2010.

Catalá, Silvia e Garbarini, Norma (consultoras responsáveis). Diagnóstico Nacional sobre Argentina. Buenos Aires: REM, 2011.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las mujeres en América Latina y el Caribe, 1995-2001, y la Plataforma de Acción de Beijing. Chile. CEPAL/ONU. Mayo 1999..

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. Série mujer y desarrollo. Nº 99. 2010. Chile: CEPAL/División de Asuntos de género/AECID.

KRUG, E.G. at all. Relatório Mundial sobre violência e saúde. Organização Mundial da Saúde (WHO), Genebra, 2002.

OPAS - Organización Panamericana de la Salud. *Modelo de Leis e Políticas sobre Violência Intrafamiliar contra as mulheres.* Washington D.C. 2004.

Romio, Jackeline (consultora responsável). Diagnóstico Nacional sobre Brasil. Brasília: REM, 2011.104 páginas.

Safi, Silvia Lopes (consultora responsável). Diagnóstico Nacional sobre Paraguay. Asunción: REM, 2011.

Vigna, Ana (consultora responsável). Diagnóstico Nacional sobre Uruguay. Montevideo: REM, 2011.69 páginas.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. INDICATORS, CRIME AND VIOLENCE AGAINST WOMEN. Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women. Supporting Paper Submitted by UNODC. Viena. 2007.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. Respuestas para la Violencia Basada en Género en el CONO SUR: Avances, desafíos y experiencias regionales. Informe Regional. DF: UNODC/ONU Mujeres. 2011.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência: Os Jovens do Brasil. São Paulo: Instituto Sangari/Ministério da Justiça. 2011.

OPAS – Organizacion Panamericana de la Salud La rota critica de las mujeres afectadas por la violência intrafamiliar en América Latina. Estudios de caso em diez países. 2000. Washington, D.C.

Jubb, Nadine et all Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência. Estudo Comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Nicarágua e Peru). CEPLAES/Flora Tristan/Margarida Ramos/PAGU/PATH&Intecambios/IDRC. Quito: 2010.

Izumino, Wânia Pasinato. Justiça para Todos: Juizados Especiais Criminais e a Violência de Gênero. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH/USP, tese de doutorado. 2003. 376 páginas. (versão eletrônica disponível em: www.nevusp.org.br/publicacoes)

CLADEM.Dossier sobre violência doméstica em América Latina y el Caribe.Peru: CLADEM/UNIFEM, 2005.

CLADEM: Questão de vida. Balanço Regional e Desafios sobre o direito das mulheres a uma vida sem violência. Peru:Lima. Cladem/OXFAM. 2000

VI – Anexos

Anexo 1 – Ficha Metodológica para pesquisa

Se tiver problemas para visualizar este formulário, você poderá preenchê-lo on-line: https://spreadsheets0.google.com/viewform?formkey=dEJVbXV4bXlhOUlSME50cG1qR2E4dUE6MQ

FICHA METODOLOGICA PARA PESQUISA

Projeto "Fortalecimento da Institucionalidade e a Perspectiva de Gênero no MERCOSUL" CONSULTORIA PARA A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE INDICADORES COMPARÉVEIS A NÍVEL REGIONAL SOBRE A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO (VDBG) NO MERCOSUL

APRESENTAÇÃO

A ficha metodológica apresentada a seguir foi formulada a partir das quatro perguntas que estruturam os diagnósticos nacionais e o diagnóstico comparativo regional, a saber: Quem/qual setor produz os dados? Quais dados são produzidos? Como são produzidos? Com qual finalidade são produzidos? Para fins deste diagnóstico, define-se como 'produção de dados' todo o processo de registro da informação primária sobre a violência doméstica baseada em gênero, sua sistematização, análise, divulgação e uso nos sistemas de monitoramento e avaliação local de políticas públicas. A ficha destina-se à sistematização de informações coletadas a partir da leitura das fontes documentais identificadas em cada país, que contenham dados e estatísticas relevantes sobre VDBG, especialmente nas áreas de interesse para este estudo: saúde, segurança, justiça e mecanismos de gênero. Espera-se que as informações sistematizadas contribuam para o diagnostico aportando informações de caráter quanti-qualitativo sobre as fontes de dados existentes, sua qualidade e acessibilidade. A consulta a fontes documentais faz parte do Plano de Trabalho (etapa 2) e deverão ser realizadas em cada país utilizando-se a guia construída coletivamente e que apresentamos a seguir. Visando contribuir para a uniformidade dos instrumentos utilizados na coleta de informações, apresentamos a ficha metodológica e uma descrição dos campos, na tentativa de obter informações padronizadas. A ficha é composta por 15 perguntas, com subitens, divididas em quatro blocos temáticos: apresentação do entrevistado; informações sobre planos, programas e serviços, informações sobre dados e fontes documentais; avaliações sobre limites e potencialidades do cenário existente. Equipe Regional Carmen Campos, Carolina Marra e Wânia Pasinato Obs.: Caso a informação não exista, favor escrever "NÃO EXISTE" no campo de resposta, caso a informação exista, mas não esteja disponível, escrever "NÃO DISPONÍVEL" no campo de resposta.

País *

Responsável pelo preenchimento * Data de aplicação *

1. Identificação do Setor *

Saúde Justiça Desenvolvimento Social

Mecanismos / organismos de Políticas para Mulheres Outro:

2. Área de Especialização/Área técnica da mulher, oficina de gênero, etc.

3. Fonte de Dados / Nome da base de dados

4. Acesso aos dados

Eletrônico Físico Não tem armazenamento de dados

4a. Site ou localização dos dados. Informar o sítio eletrônico/localização do acervo físico

5a. Cobertura dos dados - territorial

Nacional Regional Municipal / província Capital Federal

Não há cobertura territorial de dados. Outro:

5b. Cobertura dos dados – temporal. Séries históricas (intervalo), data de início, data de fim (se houve interrupção), coleta continua (data de início) - Atenção: este item se refere o período coberto pela

informação/dados

5c. Cobertura dos dados – outros. Outras informações sobre a cobertura do dado. Por exemplo, número de serviços que contribuem com as informações.

6. Periodicidade da coleta/intervalos de tempo em que se processa a coleta de informações.

○ Continua ○ Mensal ○ Semestral ○ Anual

○ Não tem periodicidade regular ○ Outro:

7. Sistemas de armazenagem dos dados. Marque todas as opções correspondentes

☐ Sistemas eletrônicos de bancos de dados ☐ Planilhas eletrônicas (Excel ou semelhante)

☐ Formulários em papel ☐ Outros arquivos físicos (planilhas, livros em papel)

☐ Não há sistema de armazenamento de dados ☐ Outro:

8. Sistemas de alimentação de dados. Marque todas as opções correspondentes. Observação: os dois tipos de informação podem estar disponíveis em bases de dados separadas (independentes) ou em

bases integradas.

☐ Cadastramento online de informações ☐ Cadastramento posterior ☐ Informações primárias

☐ Informações previamente sistematizadas ☐ Não há sistema de alimentação de dados

☐ Outro: ☐

9. Apresentação dos dados. Marque todas as opções correspondentes

☐ Planilhas com dados primários (brutos) ☐ Tabelas com números absolutos

☐ Gráficos ☐ Percentuais ☐ Proporção por habitantes ☐ Outro: ☐

10. Unidade de medida/Nº de atendimentos/ocorrências; média de atendimentos/ocorrência, etc.

☐

11a. Variáveis - níveis de desagregação. Marque todas as opções correspondentes.

☐ Por serviço ☐ Localidade ☐ Ano ☐ Mês ☐ Não há desagregação

☐ Outro: ☐

11b. Variáveis - perfil das mulheres (usuárias). Marque todas as opções correspondentes.

☐ Raça/cor ☐ Idade ☐ Escolaridade ☐ Profissão ☐ Não há desagregação pelo perfil da mulher ☐ Outro: ☐

11c. Variáveis - perfil da ocorrência. Tipo de violência/agressão/agravo à saúde.

☐ Homicídio ☐ Lesão corporal ☐ Violência Sexual ☐ Ameaça ☐ Coação

☐ Cárcere privado ☐ Não há desagregação por tipo de violência

☐ Outro: ☐

11d. Variáveis – outras. Descrever outras variáveis que sejam relevantes.

12. Existência de norma/regulamento que determine a divulgação dos dados

Lei Regulamento Portaria Resolução

Não há norma que determine a divulgação dos dados Outro:

12a. Nome e número da norma para divulgação dos dados, caso exista.

13. Formato de divulgação dos dados. Marque todas as opções correspondentes

Relatório impresso Relatório digital

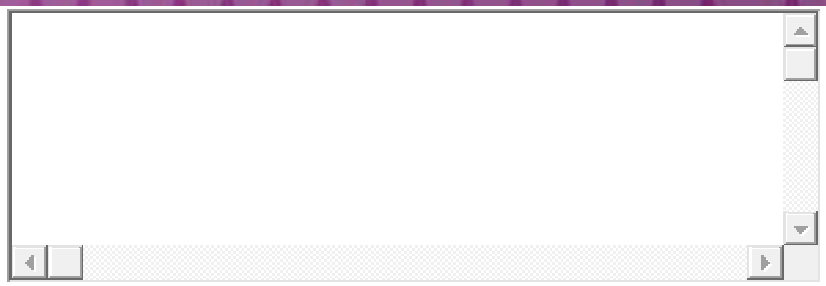
Destinado ao uso interno (s/ divulgação para o público) Apenas para prestação de contas

Não há divulgação dos dados Outro:

14. Periodicidade da divulgação/Intervalos de tempo em que se realiza a divulgação de informações.

Continua Mensal Semestral Anual Outro:

15. Descrição da qualidade das fontes e/ou dados enfatizando seus limites e/ou potencialidades. Campo descritivo destinado a uma avaliação sobre a qualidade dos dados/fontes e seus limites e potencialidades considerando sua incorporação no sistema de indicadores comparativo.



Observações

Anexo 2 – Guia para Entrevistas

CONSULTORIA PARA A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE INDICADORES COMPARÁVEIS A NÍVEL REGIONAL SOBRE A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO (VDBG) NO MERCOSUL

GUIA DE ENTREVISTAS COM ATORES CHAVE

APRESENTAÇÃO

A guia de entrevistas apresentada a seguir foi formulada a partir das quatro perguntas que estruturam os diagnósticos nacionais e o diagnóstico comparativo regional, a saber: Quem/qual setor produz os dados? Quais dados são produzidos? Como são produzidos? Com qual finalidade são produzidos? Para fins deste diagnóstico, define-se como 'produção de dados' todo o processo de registro da informação primária sobre a violência doméstica baseada em gênero, sua sistematização, análise, divulgação e uso nos sistemas de monitoramento e avaliação local de políticas públicas.

A guia aplica-se às entrevistas com atores – representantes governamentais, gestores, técnicos e/ou formuladores de políticas públicas ou outros – que atuem de forma direta ou indireta nas políticas para enfrentamento da VDBG, especialmente nas áreas de interesse para este estudo: saúde, segurança, justiça e mecanismos de gênero. Espera-se que estas entrevistas contribuam para o diagnostico aportando informações de caráter qualitativo sobre o contexto político de produção dos dados e de sua utilização. As entrevistas deverão ser realizadas concomitantemente à coleta de dados nas fontes documentais e terão como objetivo identificar os limites técnicos, políticos e/ou institucionais para o uso dos dados e fontes existentes na formulação do sistema de indicadores comparativo regional, bem como as potencialidades que porventura apresentem. As entrevistas fazem parte do Plano de Trabalho Regional (etapa 3) e deverão ser realizadas em cada país utilizando-se a guia construída coletivamente e que apresentamos a seguir.

Visando contribuir para a uniformidade dos instrumentos utilizados na coleta de informações, a seguir de cada pergunta, quando pertinente, associamos uma breve explicação dos aspectos que poderão ser aprofundados nas entrevistas, na tentativa de obter informações mais detalhadas a respeito dos temas abordados. A guia é composta por 12 perguntas, com subitens, divididas em quatro blocos temáticos: apresentação do entrevistado; informações sobre planos, programas e serviços, informações sobre dados e fontes documentais; avaliações sobre limites e potencialidades do cenário existente.

Obs. Na página 3 deste documento encontra-se a versão traduzida ao espanhol pela equipe da Argentina. Pedimos que revisem as duas versões pois podem haver diferenças em seu conteúdo.

Guia de Entrevistas	
Perguntas	**Comentários**
1. Identificação do sector (saúde, segurança, justiça, etc.)	
2. Identificação de áreas de especialização (se relevante, por exemplo, setor técnico da saúde da mulher no Ministério da Saúde);	
3. Dados do entrevistado:	Registre: Nome, Cargo/função, Formação profissional, Tempo no cargo e Correio eletrônico
4. Informações sobre o contexto das políticas públicas para o enfrentamento da VDBG <u>Explorar</u> Informações sobre a existência de legislação especial para a VDBG e conhecimento sobre seu conteúdo Existência de planos ou programas de políticas de gênero Existência de ações governamentais que incidem na organização dos sistemas de dados sobre VDBG Existência de comitês, grupos de monitoramento e avaliação de políticas públicas e/ou controle social (Organizações da sociedade civil, ONG, etc.)	O objetivo é conhecer as iniciativas para a promoção da transversalização de gênero nas políticas públicas. Pretende-se conhecer se pessoas/setores que não atuam de forma direta no enfrentamento da VDBG possuem conhecimento sobre o contexto atual das políticas públicas nesta temática e contribuem para seu fortalecimento.
5. Existe esse tipo de ação, como se organiza e a partir de quando foi instituída? **5ª. Se não, existem planos de ação neste sentido?**	
6. Existe articulação do setor/serviço com outros setores/serviços que atendam a VDBG (políticas intersetoriais)? **6ª. Se não, existem planos ou programas de ação para a articulação das políticas?**	
7. Existe articulação com Universidades e centros de investigação?	No caso de resposta positiva na pergunta anterior (nº 6), explorar se a articulação se dá de forma contínua ou eventual (através de parceria para organização de eventos, cursos, etc.), se é formalizada através de convênios, etc.

8. Realizam a coleta, sistematização, processamento de dados sobre VDBG? **8ª. Em caso positivo, qual a relevância dos dados coletados, sistematizados e processados para a melhoria das políticas?**	O objetivo é conhecer se os dados que são coletados, sistematizados e processados são utilizados para o aprimoramento das políticas (do próprio setor e/ou outros) e como a pessoa entrevista avalia o uso que é dado à informação
9. Quais são as dificuldades para a coleta e sistematização dos dados? Explorar Quais são os limites técnicos, a resistência dos profissionais (quais e por que), falta de recursos financeiros, falta de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento dos sistemas, falta de apoio institucional/interesse político pela temática.	
10. Quais são as estratégias para superar as dificuldades?	
11. Quais avanços recentes foram realizados para a aplicação de protocolos para registros de dados, armazenamento, etc.?	
12. A base de dados é compatível com outras bases de dados para o intercâmbio de informações e registros?	