

A violência contra mulheres e a pandemia de covid-19 no Brasil

La violencia contra las mujeres y la pandemia de COVID-19 en Brasil

Violence against women and the COVID-19 pandemic in Brazil

AUTORES

Letícia Maria Schabbach*

leticiams65@gmail.com

Paola Stuker**

stukerp@gmail.com

Lígia Mori Madeira***

ligiamorimadeira@gmail.com

* Professora associada do Departamento de Sociologia e coordenadora do programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil).

** Pesquisadora sênior no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

*** Professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil) e bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

RESUMO:

O conhecimento dos efeitos da pandemia de covid-19 sobre o fenômeno da violência contra mulheres é uma demanda científica mundial, ainda mais em se tratando de um país com alta propagação do coronavírus e taxa de mortalidade pela doença, somadas aos elevados índices de violência baseada no gênero. Nenhum território encontra-se imune ao vírus ou à violência, mas as históricas desigualdades sociais e a insuficiente resposta pública e governamental fazem do Brasil um observatório incontestado desses fenômenos. Com base nesse quadro, o artigo analisa a violência contra mulheres no Brasil, apresentando fatores explicativos e dados secundários que mapeiam as tendências do fenômeno durante o contexto pandêmico, bem como as principais respostas governamentais ao seu enfrentamento. Estas mostraram-se emergenciais e desarticuladas no contexto federativo, meras medidas paliativas frente a um problema estrutural que parece ter se agravado desde o início da doença no país.

RESUMEN:

El conocimiento de los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres es una demanda científica mundial, especialmente en el caso de un país con alta propagación del coronavirus y alta tasa de mortalidad por la enfermedad, sumado a los elevados índices de violencia de género. Ningún territorio es inmune al virus o a la violencia, pero las históricas desigualdades sociales y la insuficiente respuesta pública y gubernamental hacen de Brasil un observatorio indiscutible para estos fenómenos. Partiendo de este marco, el artículo analiza la violencia contra las mujeres en Brasil, presentando factores explicativos y datos secundarios que describen las tendencias del fenómeno durante el contexto pandémico, así como las principales respuestas gubernamentales para hacerle frente. Éstas resultaron ser de emergencia e inconexas en el contexto federal, meros paliativos ante un problema estructural que parece haberse agravado desde el inicio de la enfermedad en el país.

ABSTRACT:

Knowledge of the effects of the COVID-19 pandemic on the phenomenon of violence against women is a worldwide scientific demand, especially in the case of a country with a high spread of the coronavirus and a mortality rate due to the disease, added to the high rates of violence based on gender. No territory is immune to the virus or violence, but the historical social inequalities and the insufficient public and governmental response make Brazil an indisputable observatory of these phenomena. Based on this framework, the article analyzes violence against women in Brazil, presenting explanatory factors and secondary data that map the tendencies of the phenomenon during the pandemic context, as well as the main government responses for its combat. These proved to be emergency and disjointed in the federal context, mere palliative measures in the face of a structural problem that seems to have worsened since the beginning of the disease in the country.

1. Introdução

A pandemia de covid-19 situou no centro da atenção mundial, além dos temas da saúde e da vida, as implicações de território, lugar e deslocamento. Ao longo do ano de 2020 verificou-se a disseminação global da moléstia nos territórios nacionais e global, partindo da cidade chinesa de *Wuhan*; trouxe como imperativo a importância de as pessoas se manterem em lugares seguros, sob condições de higiene e saúde adequadas, e, onde fosse possível, ampliarem o isolamento social e os cuidados com os deslocamentos, a fim de evitar o contágio e a propagação do vírus.

Nesse contexto, o estresse provocado pelo medo de adoecer e ser hospitalizado, por um lado, e as profundas alterações vivenciadas no cotidiano, por outro, tendem a aumentar os conflitos nas relações interpessoais, desde os vizinhos que não tomam as medidas sanitárias corretas, às brigas entre casais, pais e filhos. Ter que permanecer em casa, não ter alternativas de renda, não ter como ir ao trabalho ou não ter clientes ou consumidores para quem prestar serviços, vender produtos ou, até mesmo, pedir dinheiro e alimentos, são contingências que agravam problemas pré-existentes (Pimenta, Fachinetti, Madeira, & Schabbach, 2020).

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid-19 (PNAD covid-19) (IBGE, 2020) mostram que no Brasil, de maio a novembro de 2020: 19,6% das pessoas ocupadas receberam rendimento menor no final do período; 2,7 milhões foram afastadas do trabalho, fazendo com que a taxa de desocupação passasse de 10,5%, em maio, para 14,4%, em novembro; dos afastados, 879 mil (33%) deixaram de receber qualquer remuneração; 15,3 milhões não procuraram trabalho devido à pandemia ou à falta de trabalho na localidade de residência; 40% dos domicílios receberam auxílio emergencial, o que representou, em média, um aporte financeiro de R\$ 558,00, ou seja, em torno de metade do salário mínimo nacional de 2020.

Por outro lado, as questões de gênero intensificaram-se no ano em que a pandemia se espalhou pelo mundo, pois, além do trabalho remunerado, muitas mulheres acumulam os afazeres domésticos e o cuidado mais prolongado dos filhos, pessoas idosas e animais de estimação, frente à inexistência ou à limitação do acesso a equipamentos públicos de educação, lazer e sociabilidade (como escolas infantis e centros de vivência), ou devido à impossibilidade de contarem com o auxílio de profissionais externos. As expectativas sociais que reservam predominantemente às mulheres o trabalho reprodutivo e de cuidado têm produzido muitas sobrecargas, podendo intensificar as conflitualidades que perpassam o espaço doméstico, principalmente em um período de maior permanência em casa (Pimenta, 2020).

Segundo nota técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), as mulheres em situação de pobreza e em maior vulnerabilidade são as mais afetadas na pandemia, não somente pelo aumento do trabalho com cuidados e a perda de renda quando estão na informalidade, mas também pelas condições materiais e de infraestrutura de seus lares, bairros e comunidades (PNUD, 2020). Por outro lado, são elas (mulheres e meninas) que se encontram na linha de frente da atenção aos infectados pelo vírus SARS-CoV-2, nos hospitais, centros e serviços de saúde (elas representam 70% dos trabalhadores de saúde no mundo), bem como nas comunidades e residências.

Em pleno contexto pandêmico, é provável que a violência difusa que aparecia nas páginas de jornais e nas telas midiáticas tenha se feito mais presente nos domicílios, algumas vezes de forma quase despercebida, tal como o agente infeccioso que não se vê, mas está em toda parte, na saliva, nos dedos da mão, na maçaneta da porta. Em específico, presume-se que as medidas sanitárias, ainda que absolutamente necessárias para conter a disseminação do

PALAVRAS-CHAVE

violência contra mulheres; pandemia de covid-19; Brasil.

PALABRAS CLAVE

violencia contra la mujer; pandemia de COVID-19; Brasil.

KEYWORDS

violence against women; COVID-19 pandemic; Brazil.

Recibido:
29/10/2021

Aceptado:
01/09/2022

Coronavírus, têm repercutido sobre os casos de violência contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos no espaço doméstico e familiar. À maior convivência com os possíveis agressores se somam as implicações dessas precauções na produção de denúncias e na capacidade de resposta das delegacias de atendimento à mulher, dos órgãos de justiça, de saúde, de proteção social e de atendimento psicossocial (Pimenta *et al.*, 2020).

Diante desse cenário, trataremos neste artigo da violência contra mulheres no Brasil, questionando, com base em dados secundários e em relatórios oficiais: O fenômeno recrudescerá com o advento da pandemia de covid-19? Aumentaram as denúncias das violências sofridas? E quais as ações desenvolvidas pelo poder público para o enfrentamento do problema?

Para tratar das questões acima delineadas, o artigo reúne cinco seções, incluindo esta introdução. Na sequência examinaremos o conceito e as dimensões da violência contra mulheres, após apresentaremos indicadores que mapeiam as tendências do fenômeno no Brasil, posteriormente analisaremos as respostas institucionais para o enfrentamento desse problema social, e, por fim, teceremos considerações finais com base nas informações e reflexões apresentadas.

2. A violência contra mulheres: um fenômeno baseado no gênero

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) não há um significado preciso e universalmente aceito, seja no campo social seja no acadêmico, para se referir à violência contra a(s) mulher(es), pois as definições variam entre as regiões e os países (Ellsberg & Heise, 2005). A terminologia adotada pela OMS é a mesma da Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU, 1993), que descreve a “violência contra mulheres” como qualquer ato de violência baseado no gênero e que resulta em - ou provavelmente resultará em - dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico às vítimas, incluindo ameaças, coerção ou privação arbitrária da liberdade, seja na esfera pública seja na privada.

Embora mulheres e homens possam ser vítimas de violência, há diferenças quanto às características dos respectivos cenários. Ao passo que os homens são mais agredidos ou mortos em guerras ou em contendas envolvendo coletivos juvenis - além dos conflitos acontecerem, com maior frequência, em locais públicos e entre estranhos - as mulheres, em contraste, são violentadas frequentemente por pessoas conhecidas, geralmente por parceiro íntimo (ou ex-companheiro) ou familiar, além de enfrentarem maior risco de serem agredidas ou exploradas sexualmente na infância, adolescência ou idade adulta, ou seja, em variados momentos de suas vidas (Ellsberg & Heise, 2005).

De forma mais detalhada, a violência contra mulheres - física, sexual e psicológica - abrange, principalmente, os seguintes locais ou manifestações: a) família - incluindo agressão, abuso sexual de meninas em casa, violência relacionada com o dote, estupro conjugal, mutilação genital feminina e outras práticas tradicionais prejudiciais, além da violência não conjugal associada à exploração; b) comunidade, tanto a próxima quanto a mais abrangente - englobando estupro, abuso sexual, assédio sexual e intimidação no trabalho, em instituições educacionais e outros lugares, tráfico de mulheres e prostituição forçada; e c) perpetrada ou tolerada pelo Estado, onde quer que ela ocorra (Heise, 1998). Para a ONU (1993) e a OMS (Ellsberg & Heise, 2005), atos de violência contra mulheres também incluem esterilização e aborto forçado, uso coercitivo de contraceptivos, infanticídio de bebês do sexo feminino e seleção sexual pré-natal.

Esse tipo de violência repercute nas mulheres em situação de vulnerabilidade, nos seus filhos e famílias, na comunidade, no sistema de justiça, nos serviços de saúde e sistema hospitalar e em toda a sociedade. As consequências são indelévels, tanto físicas (lesões, infecções sexualmente transmissíveis, gravidez indesejada, e, no limite, a morte), quanto mentais (estresse, depressão, transtornos psíquicos).

Enquanto um fenômeno estrutural com motivação no gênero, a violência contra mulheres sustenta-se em uma cultura construída sobre a lógica da dominação e das relações de poder, que fazem com que a

desigualdade e as práticas violentas sejam difundidas e naturalizadas (Jaramillo-Bolívar & Canaval-Erazo, 2020). Trata-se de uma violação de direitos humanos (Pasinato, 2015) que exige respostas institucionais eficazes e abrangentes, que incidam sobre os fatores causais desse fenômeno.

A histórica desigualdade entre homens e mulheres nas esferas pública e privada fundamenta relações de poder que, frequentemente, resultam em situações violentas contra as mulheres. Desse modo, as expressões da violência contra mulheres estão relacionadas com a condição de discriminação e de subordinação feminina, isto é, acontecem justamente pelo fato de as vítimas serem mulheres (Carcedo, 2010).

A literatura, ao tratar desse tipo de violência e das formas de lidar com ele, estipula dois modelos: o primeiro encara a violência contra mulheres como ofensa criminal a exigir resposta judicial penal; o segundo considera o padrão de domínio - patriarcal ou íntimo - a que as vítimas são submetidas por longos períodos, inclusive sob abuso psicológico e emocional, e defende uma resposta proativa que interrompa o curso das condutas e a escalada das agressões (Madeira, Furtado, & Dill, 2021).

No âmbito privado, das unidades domésticas e familiares, esse tipo de violência ganha evidência, merecendo atenção particular a “violência doméstica e familiar contra mulheres” (VDFM). Esta modalidade de violência abriga distintos recortes: de gênero (em comparação com os homens, as mulheres são mais vitimadas); de laços de parentesco e convivência (ocorre dentro das famílias e/ou nas relações íntimas); de espaço social/território (a casa ou a comunidade).

O isolamento social colocou-nos em maior período no ambiente doméstico e em contato mais próximo com as pessoas de coabitação, e são justamente essas relações que concentram as estatísticas mais altas de violência contra mulheres. De acordo com pesquisa do DataSenado (Brasil, 2017), 74% das mulheres que sofreram algum tipo de violência doméstica foram agredidas por homens com quem tinham ou tiveram relacionamento íntimo.

A incidência de violência nas relações íntimo-afetivas emprega complexidade particular ao fenômeno, uma vez que ocorre entre pessoas que têm envolvimento e dependências de diferentes ordens, dificultando, assim, o seu enfrentamento. Nessas situações, ocorre frequentemente o que Walker (2009) denomina como o “ciclo da violência conjugal”, que abriga três fases distintas e recorrentes: i) o aumento da tensão acompanhada de crescente sensação de perigo; ii) o incidente agudo que evidencia a violência propriamente dita; e, iii) a demonstração de arrependimento e a reconciliação amorosa. Nessa terceira fase, as mulheres costumam ser convencidas de que as violências cessarão e investem em mais uma chance à relação (Walker, 2009). Atrelado a isso, situações como o medo do agressor, o temor de represálias ainda mais graves, o tradicional descrédito atribuído às mulheres nessas situações, a existência de filhos em comum com o agressor e a falta de apoio econômico, são alguns dos motivos que dificultam o rompimento dessas relações (Larrauri, 2008).

Em função das características da VDFM, o acesso aos canais de denúncia é bastante dificultado, entre outros motivos, pela vontade de que a relação continue, pela crença de que a persecução criminal não resultará em ganhos que superem os custos para a vítima, pelo temor de que as agressões se intensifiquem após a denúncia. A literatura aponta que cerca de um terço das vítimas não reporta tais agressões, sendo importante a notificação feita por familiares, amigos e vizinhos. Também é alto o percentual de mulheres que, após entrarem no sistema de justiça criminal, acabam desistindo das ações (Stewart, 2001; Madeira *et al.*, 2021). Outros dados da supracitada pesquisa (Brasil, 2017) mostram a permanência de um elevado número de vítimas que não denunciam e nem pedem ajuda frente à agressão sofrida, atingindo 27% em 2017.

No tocante ao enfrentamento da violência baseada no gênero, cumpre mencionar que desde a década de 1970 inúmeras organizações, em todo o mundo, lutam contra esse problema social. Ademais, pesquisas e estudos ampliam as informações concernentes, bem como prestadores de serviços, *policy makers* e governos incluem esse tema entre as suas prioridades (Ellsberg & Heise, 2005). No Brasil, dentre outras políticas públicas, destacam-se as leis: nº 11.340 (2006), chamada de “Lei Maria da Penha”¹, e nº 13.104 (2015), designada como “Lei do Femicídio”.

A Lei Maria da Penha alterou decisivamente o enquadramento da questão, prevendo a responsabilização mais severa dos autores de violência e a articulação com ações preventivas e protetivas. A legislação criou mecanismos para coibir a VDFM, nos termos do parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e da Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Para tanto, dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal.

Em seu artigo 5º, a norma define violência doméstica e familiar contra a mulher “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, e que ocorra: na unidade doméstica (espaço de convívio, com ou sem o vínculo familiar); na família (como comunidade formada por indivíduos aparentados, com laços naturais, afinidade ou vontade expressa); em qualquer relação íntima de afeto (em que o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida).

O capítulo II da referida lei indica as formas da VDFM: física (violação dos preceitos de saúde e integridade física da mulher); psicológica (comportamentos que causem danos emocionais e resultem na redução da autoestima, humilhações e constrangimentos); sexual (atos que forcem ou constriam a mulher a presenciar ou participar de relações sexuais indesejadas, mediante o uso de força física ou de ameaça); patrimonial (a exemplo do controle forçado, destruição ou subtração de bens materiais, documentos e instrumentos de trabalho); moral (na forma de calúnia, difamação e/ou injúria). Além disso, estão previstas as seguintes cláusulas: assistência econômica à vítima dependente do agressor; ordem de afastamento do agressor da vítima e de seus parentes; impossibilidade de substituir a pena por multas ou doação de cestas básicas; violência doméstica considerada agravante para aumento de pena; prisão do suspeito de agressão.

Por sua vez, a Lei do Feminicídio alterou o Código Penal Brasileiro – decreto-lei nº 2.848 (1940), art. 121, §2º - ao inserir este fato como circunstância agravante do homicídio, aplicável quando o ato for cometido “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino”, em se tratando de: a) violência doméstica e familiar; b) menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Ademais, prescreve que a pena do homicídio pode ser aumentada de um terço até a metade se o crime for praticado: durante a gestação ou nos três meses posteriores ao parto, contra pessoa menor de 14 anos, maior de 60 anos ou com deficiência, na presença de descendente ou ascendente da vítima. Esta norma também incluiu o feminicídio no rol de crimes hediondos, regulados pela lei nº 8.072 (1990).

Em 2014, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a ONU Mulheres instituíram o Modelo de Protocolo Latino-Americano de Investigação de Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero (ONU, 2014)². Este protocolo, além de ressaltar a obrigação dos Estados transformarem os padrões sociais e culturais que perpetuam as situações de discriminação e violência contra mulheres e meninas, propôs diretrizes e procedimentos judiciais para os crimes correlatos, reforçando a necessidade de implementação imediata de medidas jurídico-penais. No Brasil, os estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Sul foram os primeiros a assinar o documento e a alinhar os procedimentos realizados pelas instituições de perícia, segurança pública, saúde e justiça, durante a investigação, o processo judicial e o julgamento dos feminicídios.

Não obstante os significativos avanços em termos de políticas públicas voltadas ao enfrentamento à violência contra mulheres no Brasil, muito ainda precisa ser feito, sobretudo em contextos sociais de emergência ou de revigoramento dos fatores agravantes dessas situações. É possível que tanto as violências como as dificuldades para o rompimento das relações abusivas tenham sido fortalecidas com a pandemia de covid-19, considerando o isolamento social e os impactos sobre as desigualdades de gênero. Na sequência trazemos algumas informações a esse respeito.

3. A violência contra mulheres em números

A produção de estatísticas sobre violência contra mulheres apresenta inúmeros desafios. Pelo fato de se tratar de um tipo de violência que muitas vezes fica reservado ao ambiente privado, indica a existência de uma considerável cifra oculta ou subnotificação dos casos. Ao mesmo tempo, o País não possui um sistema oficial de dados criminais e judiciais integrado e sistematicamente atualizado, que seja capaz de acompanhar as notificações de maneira precisa. Ainda assim, diferentes iniciativas, de organismos públicos e do terceiro setor, representam esforços na produção de dados sobre o fenômeno.

Com a ressalva de que muitas informações sobre o período pandêmico ainda não estão consolidadas, o que dificulta mensurar o efeito preciso das medidas de isolamento social e das respostas institucionais, examinamos, nesta seção, estatísticas de órgãos públicos relativas à violência contra mulheres nos períodos anterior e concomitante à pandemia de covid-19 no país (considerando sua disseminação desde março de 2020).

No tocante às mortes de mulheres, o Gráfico 1 apresenta informações sobre processos judiciais de feminicídios (tentados e consumados), no período 2016 a 2020, por tipo de situação: baixados (concluídos), pendentes (sem julgamento) e novos. Eles são divulgados no “*Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020). Percebe-se um aumento do número de processos novos (68% na série histórica e 39% de 2020 em relação a 2019) e pendentes (9% e 10%, respectivamente). Em contrapartida, houve um decréscimo, em 9%, dos processos baixados em 2020 relativamente à 2019.

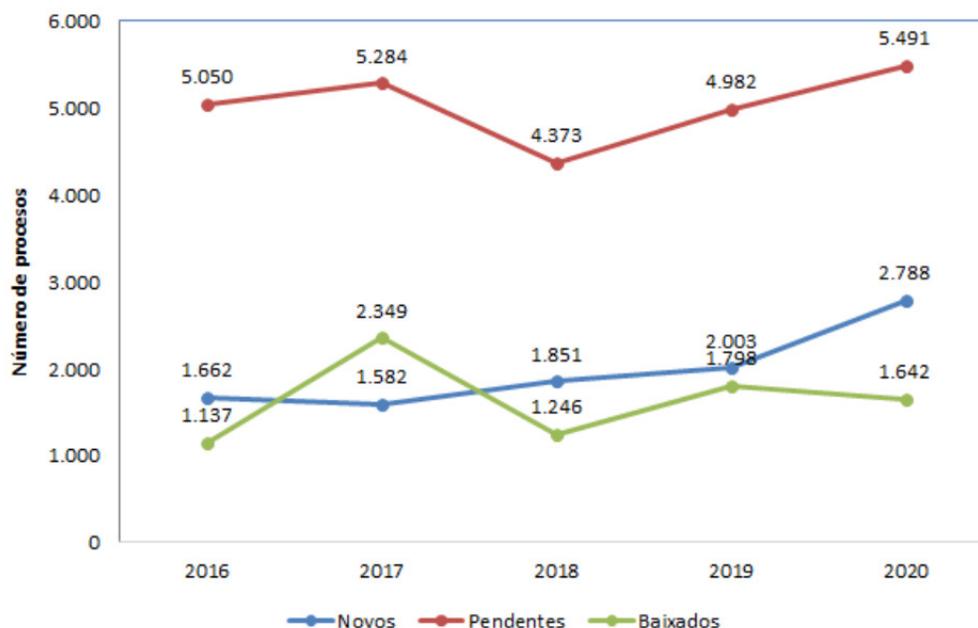


Gráfico 1. Número de processos judiciais de feminicídios (Brasil, 2016-2020). Fonte: Elaboração própria com base no “Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, CNJ.

Cumprir destacar que a pandemia impactou a rotina de trabalho nas unidades de justiça, pois 79% dos servidores passaram a trabalhar remotamente, 10% permaneceram em regime presencial, mas em sistema de rodízio, e 6% tiveram suas atividades suspensas em razão de incompatibilidade com o trabalho à distância (CNJ, 2020). Essas medidas, inegavelmente necessárias à proteção dos servidores, afetaram a produção da justiça nos casos de violência contra mulheres.

Os dados judiciais podem ser complementados com informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Bueno & Lima, 2020), que se baseiam nos registros dos órgãos estaduais de segurança pública, referentes aos primeiros semestres de 2019 e 2020. Os boletins de ocorrência da polícia civil são a porta de entrada no Sistema de Justiça Criminal e subsidiam o posterior processamento judicial dos fatos, via inquérito policial. Na comparação entre os dois períodos, verifica-se um aumento de 2% dos homicídios de mulheres, que totalizaram 1.812 em 2019 (1º semestre) e 1.848 em 2020 (1º semestre).

Em 2019, 67% das vítimas de feminicídio eram negras (pretas e pardas), em contraposição à presença de mulheres negras na população brasileira, de 52%. Além disso, entre 2008 e 2018 houve um aumento de 12% da taxa de homicídios de mulheres negras, enquanto a de mulheres brancas decresceu 12% no mesmo período (Bueno & Lima, 2020).

Quanto à violência não letal contra mulheres, constata-se, no Gráfico 2, uma redução, no primeiro semestre de 2020 em relação ao de 2019, das ocorrências de estupro e estupro de vulnerável (-22%), ameaça (-16%), e lesão corporal dolosa (-10%). Em contrapartida, aumentaram 4% as denúncias de violência doméstica ao Disque 190 (serviço de emergência da Polícia Militar).

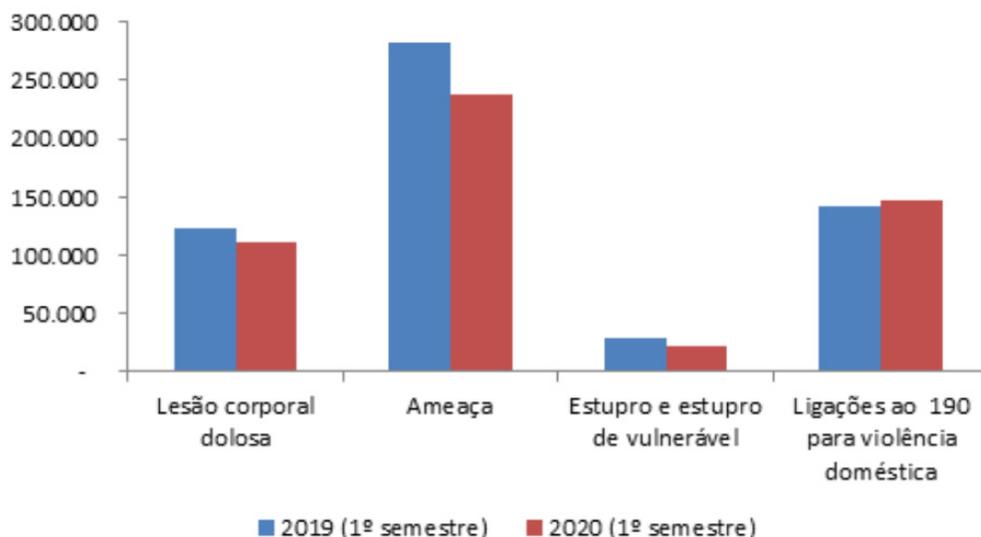


Gráfico 2. Ocorrências de violência não letal contra mulheres (Brasil, 2019 e 2020; primeiros semestres). Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas em Bueno & Lima (2020, p. 32-36). Nota: Os dados que constam no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Bueno & Lima, 2020) são oriundos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou de Defesa Social e do Monitor da Violência (G1, Núcleo de Estudos da violência/USP e FBSP).

Uma variável que pode explicar a redução dos registros de violência não letal contra mulheres, que apresentam maior subnotificação comparativamente aos eventos letais, é a instabilidade na oferta dos serviços de proteção, delegacias de polícia, órgãos judiciais e redes de apoio³.

Quanto às estatísticas policiais, em que pese a elevação do número de ligações ao Disque 190 sinalizar um aumento da demanda, é provável que o isolamento social tenha provocado um aumento das agressões físicas, ameaças e estupros não denunciadas à polícia. Muitas vezes a convivência com o possível agressor inviabiliza até mesmo a realização de uma ligação telefônica, sem falar da necessidade de deslocamento até uma delegacia ou um plantão judiciário para registrar o fato e realizar o exame pericial. Deve-se considerar, ainda, que as unidades federativas brasileiras passaram por situações muito distintas em 2020 quanto à organização da segurança pública, à implementação das medidas profiláticas e à

disseminação, mês a mês, do vírus SARS-CoV-2, particularidades que certamente impactam as práticas policiais e as respostas institucionais.

Por fim, são apresentados dados sobre denúncias reportadas à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que revelam o cenário da violência doméstica e familiar contra mulheres ao longo do primeiro ano da pandemia do coronavírus.

No Tabela 1, abaixo, nota-se uma redução, em 21%, das denúncias no último semestre em relação ao primeiro. Ao mesmo tempo, observa-se que, em ambos os semestres, a maior parte das violências (71% no primeiro e 78% no segundo) acometeu os seguintes grupos vulneráveis: contra criança ou adolescente (27%, nos dois semestres), contra pessoa idosa (24% e 27%, respectivamente), contra mulheres, VDFM (20% e 24%, respectivamente).

Tabela 1. Denúncias encaminhadas à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos em 2020, 1º e 2º semestres

GRUPO VULNERÁVEL	1º SEMESTRE	2º SEMESTRE
Violência contra criança ou adolescente	53.525 27%	41.772 27%
Violência contra pessoa idosa	46.517 24%	41.390 27%
Violência doméstica e familiar contra mulher	38.175 20%	37.578 24%
Violência contra pessoa socialmente vulnerável	24.434 13%	11.539 7%
Outras violências contra mulher	20.652 11%	9.266 6%
Violência contra pessoa com deficiência	4.866 2%	5.560 4%
Violência contra pessoa em restrição de liberdade	5.517 3%	3.961 3%
Violação de direitos humanos	Não informado	2.400 2%
Violência contra pessoa LGBT	1.027 1%	801 1%
Violência contra pessoa em situação de rua	506 0%	432 0%
Total	195.219	154.699

Fonte: Elaboração própria com base em MMFDH (2021).

Com relação às denúncias de VDFM, especificamente, o Gráfico 3 permite verificar que houve um incremento do primeiro para o segundo semestre de 2020 (de 4 pontos percentuais), ao passo que decresceram as outras formas de violência contra mulher (em 5 pontos percentuais).

A distribuição mês a mês das denúncias relacionadas com VDFM, no Gráfico 4, demonstra a sensibilidade do fenômeno às oscilações da pandemia (recrudescimento ou diminuição das infecções), pois foi justamente nos meses de pico da doença no Brasil - de maio a julho de 2020 - que foi catalogado um maior número de denúncias na Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.

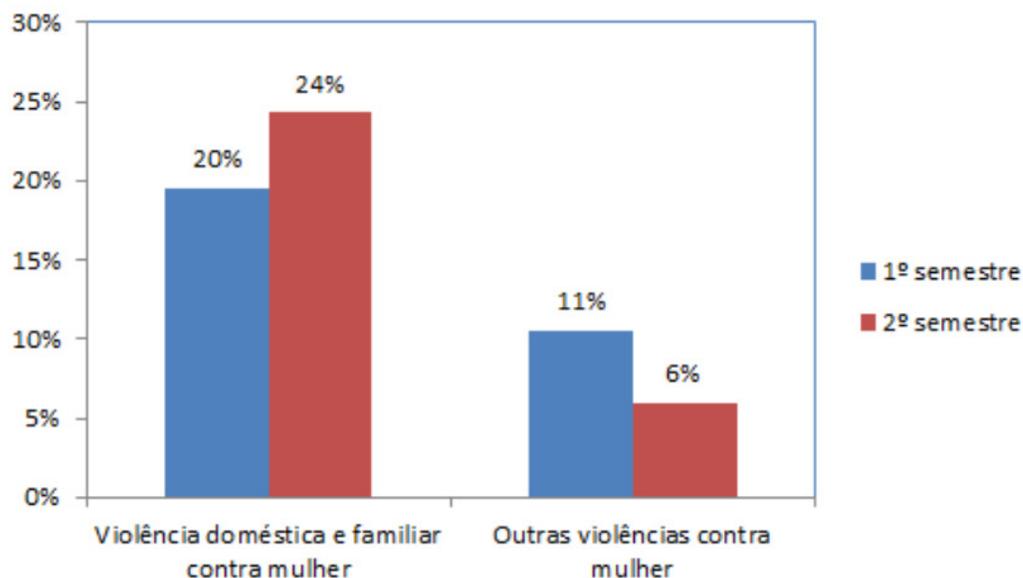


Gráfico 3. Distribuição percentual das denúncias de VDFM e outras violências contra mulher, por semestre (2020).
Fonte: Elaboração própria com base em MMFDH (2021).

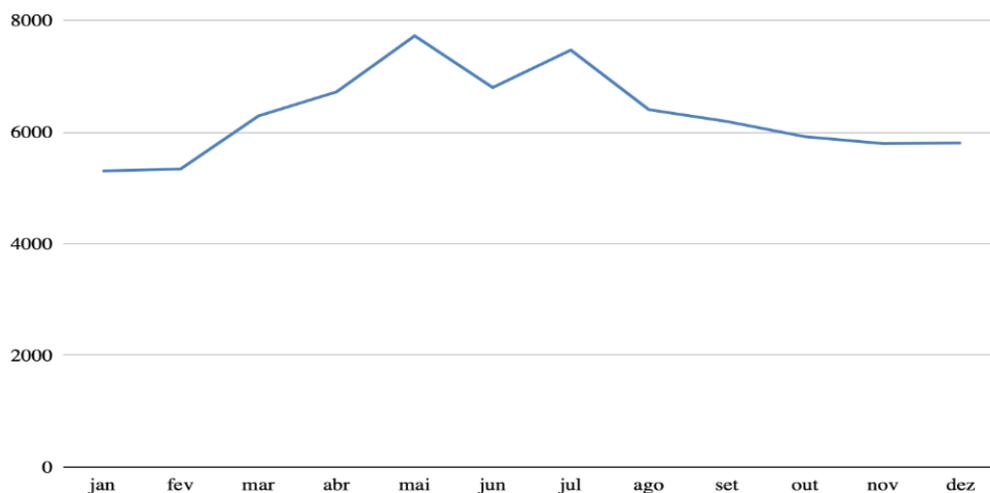


Gráfico 4. Distribuição mensal das denúncias de VDFM (2020). Fonte: Elaboração própria com base em MMFDH (2021).

Em relação aos meios utilizados pelas vítimas ou denunciante, a quase totalidade foi por contato telefônico (99% no primeiro e 97% no segundo semestre). Já no último semestre, outras formas de acesso foram acrescentadas, como *WhatsApp*, *webchat*, *Telegram* e e-mail. As denúncias presenciais - pela própria vítima, em mais da metade dos casos, ou por anônimos - foram praticamente inexistentes no ano de 2020.

Chama a atenção o fato de que em menos da metade dos casos houve flagrante, bem como é significativo o número de denúncias feitas em situação de risco iminente de morte da vítima.

Constata-se, ainda, que os padrões conhecidos desse tipo de violência não se alteraram com o advento da pandemia, sendo a relação vítima-suspeito mantida pela presença massiva de agressores maridos, ex-maridos, companheiros, ex-companheiros, namorados ou ex-namorados; assim como os locais de maior

ocorrência: na casa onde residem vítima e suspeito, ou na residência da vítima. No que se refere às violações denunciadas, prepondera a violência psicológica, seguida da violência física e das agressões que violam a honra. Tanto vítimas quanto autores possuem, majoritariamente, de 20 a 49 anos de idade.

Com respeito à cor das vítimas e suspeitos, as informações limitam-se ao segundo semestre de 2020. As vítimas pardas e pretas perfazem 48% e as brancas 29%; e os suspeitos pardos e pretos atingem 40% e os brancos 27%. Ressalta-se que os elevados percentuais faltantes se referem à ausência de informações sobre cor. Outro dado do mesmo semestre revela que as violações não são esporádicas, pois cerca de 60% delas têm duração de mais de um ano.

Na próxima seção são analisadas as ações voltadas ao enfrentamento da VDFM no período pandêmico.

4. As respostas internacionais e nacionais

Frente à possibilidade eminente de aumento da violência contra mulheres no período pandêmico, a ONU emitiu uma série de recomendações aos países membros, dentre elas: maiores investimentos em serviços de atendimento *online* e em organizações da sociedade civil, a criação tanto de serviços de alerta de emergência em farmácias e outros estabelecimentos comerciais quanto de abrigos temporários para as vítimas (Pimentel & Martins, 2020).

Alencar, Stuker, Tokarski, Alves e Andrade (2020) identificaram quatro eixos de respostas adotadas pelos países no contexto da epidemia Covid-19: a) manutenção, expansão e inovação dos serviços públicos de atendimento à mulher, caracterizando-os como essenciais; b) garantia de renda para que as mulheres possam sair das situações de violência; c) reforço de campanhas de conscientização sobre violência de gênero; d) criação/reforço de mecanismos institucionais, bem como realização de campanhas de incentivo às denúncias de agressões contra mulheres, idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes; e e) parcerias com a sociedade civil e empresas, a fim de aumentar o alcance das ações (por exemplo: a compra de determinado produto em farmácia ou outro estabelecimento comercial, como um aviso da ocorrência de violência).

Contudo, nem todos os países seguiram as orientações emitidas pelas organizações internacionais (ONU, OMS etc.). De um lado, estão países como França, Espanha, Itália e Argentina, que transformaram quartos de hotéis em abrigos temporários para mulheres em situação de violência, garantindo proteção e segurança no período de quarentena, além de terem criado centros de aconselhamento em farmácias e supermercados para que as denúncias fossem realizadas de forma anônima e célere, por meio de palavras-códigos. De outro lado, o governo brasileiro, por exemplo, embora tenha se posicionado afirmativamente sobre a questão, na opinião de Pimentel e Martins (2020) implantou medidas insuficientes, limitadas à expansão dos canais de denúncias e à criação de campanhas, cartilhas e orientações gerais para a rede de proteção.

Em mapeamento das ações institucionais divulgadas em *sites* oficiais ou redes sociais, Alencar *et al.* (2020) e Stuker, Matias e Alencar (2020) constataram que, no Brasil, os governos subnacionais se anteciparam ao federal, mas com grandes disparidades entre as ações desenvolvidas e sem padronização entre elas. Stuker *et al.* (2020) identificaram que 33% das 27 unidades federativas brasileiras apenas manteve ou adaptou os serviços pré-existentes (delegacias especializadas de atendimento à mulher e centros de referência, por exemplo) às medidas sanitárias e/ou ao atendimento remoto⁴. Em contrapartida, 67% dos estados foi além, desenvolvendo novas ações ou instrumentos, tais como: implantação de delegacia virtual e canais de acesso à polícia via telefone, e-mail ou aplicativos; criação de grupos de *Whatsapp*, atendimentos psicológicos virtuais; campanhas; videoconferências; informação e mobilização da comunidade; distribuição de cestas básicas; fomento de parcerias e desburocratização para agilizar o acesso a medidas protetivas; por exemplo, a dispensa de boletim de ocorrência para solicitar medida protetiva de urgência junto à Defensoria Pública.

Segundo Alencar *et al.* (2020) e Stuker *et al.* (2020), a maior proatividade e celeridade das iniciativas subnacionais está vinculada à existência de secretaria ou organismo específico voltado às políticas

para mulheres (OPM), além da maior capilarização de serviços como as delegacias especializadas de atendimento à mulher. Todavia, de acordo com Stuker et al. (2020) a maior parte das respostas estaduais, embora importante, é insuficiente para o enfrentamento das violências, sem contar a conjuntura geral de desestruturação das políticas públicas para mulheres. Na visão das autoras, são imprescindíveis medidas de aporte econômico e de ampliação dos locais de abrigo às vítimas.

Quanto à atuação do governo brasileiro, Alencar et al. (2020) citam campanhas, ações de fortalecimento da rede de proteção (como as casas abrigo e a casa da mulher brasileira), estímulo à criação de comitês de enfrentamento da violência contra as mulheres, criação de aplicativo para denúncias (Direitos Humanos BR), parceria com o Instituto Avon etc. Já no site do MMFDH (<https://www.gov.br/mdh/pt-br>) constam ações como: criação de formulário único para o combate à violência contra a mulher, divulgação de canais de denúncia (Ligue 180, que é a Central de Atendimento à mulher), elaboração de plano de enfrentamento do feminicídio, distribuição de equipamentos e máscaras aos centros de atendimento, etc. Contudo, como ressaltam as pesquisadoras acima citadas, as medidas tomadas pela União são de eficácia reduzida, ainda mais em um país como o Brasil, em que as mulheres vítimas, em geral pobres e negras, têm limitações materiais de uso e acesso a dispositivos como celulares e internet, bem como são mais dependentes dos serviços públicos.

Outra iniciativa federal (por pressão do Congresso Nacional) foi a criação, em 2020, do auxílio emergencial, que estipulou uma faixa específica de transferência monetária para os beneficiários do Programa Bolsa Família (em sua grande maioria mulheres) e para mães chefes de família que tenham, pelo menos, um menor de 18 anos, e estejam cadastradas no Cadastro Único⁵. Fora do poder executivo federal, cita-se, também, a campanha “Sinal Vermelho” do CNJ, que visa contribuir com a busca por ajuda em farmácias de todo país, de parte de mulheres em situação de violência doméstica.

Evidencia-se, portanto, que o enfrentamento da violência contra mulheres em tempos de covid-19 não deve se limitar às áreas da segurança pública e justiça criminal, ampliando-se, também, para as políticas de saúde, educação e assistência, e exigindo medidas urgentes, efetivas e transversais de proteção às vítimas.

5. Considerações finais

O isolamento social, medida profilática absolutamente necessária, e os impactos da pandemia de covid-19 incidiram sobre o agravamento das condições e das dinâmicas que envolvem as violências contra mulheres. Em todo o mundo aumentaram as denúncias sobre esses fatos, portanto, parece ter ocorrido uma redução da cifra oculta, mas sem extinguir a subnotificação em torno deles. Por outro lado, não se sabe se as denúncias foram efetivamente encaminhadas e quais foram os procedimentos adotados em cada caso.

No debate acadêmico, a violência contra mulheres ocupa um lugar de destaque, atravessando as fronteiras dos campos dos estudos sobre gênero e sobre violências/conflitualidades. A atual crise sanitária trouxe à tona, de forma contundente, uma evidência longa demonstrada por estudos de ambos os campos de produção acadêmica: nem sempre os lares são locais pacíficos e seguros para se estar e conviver, principalmente para as mulheres, crianças e idosos, que são as vítimas mais frequentes das agressões praticadas por familiares (cônjuge, pai, padrasto, filho, parentes próximos) ou pessoas conhecidas. Conforme Spierenburg (1996) se o homicídio ocorrido dentro da família mantém um nível relativamente estável desde a Idade Média é porque o lar se tornou um local imune ao controle (societário ou pessoal) sobre a agressividade, mostrando-se refratário ao processo civilizatório que se expandiu na esfera pública.

Ressaltamos que tanto o distanciamento social como os efeitos materiais e emocionais da pandemia de covid-19 não são fatores explicativos da violência propagada contra mulheres, mas situações que a agravam (Barbosa, Lima, Martins, Lanna & Andrade, 2020; Stuker *et al.*, 2020). Conforme Stuker *et al.* (2020), as causas desse fenômeno possuem caráter estrutural e cultural e se assentam nas desigualdades de gênero, classe e raça, no sistema patriarcal, e no ideário machista e misógino. Ocorre que os fatores explicativos e

agravantes se entrelaçam, fazendo com que a atual crise sanitária produza efeitos de caráter generificado que não podem ser desprezados.

Em suma, a permanência da violência contra mulheres revela, peremptoriamente, o caráter longo das relações de poder e de violência que atravessam as estruturas de gênero. Conforme a diretora da ONU-Mulheres, a sul-africana Phumzile Mlambo-Ngcuka (2020, s.p.): “A violência de gênero é uma pandemia que acontece às sombras, tão devastadora quanto o coronavírus”.

NOTAS

¹ Em homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica que durante 23 anos sofreu agressões físicas e psicológicas, inclusive, tentativas de homicídio, todas elas perpetradas por seu ex-marido (Dias, 2012).

² A versão brasileira adaptada pode ser consultada em Brasil (2016).

³ Conforme a Pesquisa Nacional de Informações Básicas Municipais do IBGE (2018-2019), os serviços especializados estavam assim distribuídos nos 5.570 municípios brasileiros: casas-abrigo (existentes em 2,7% dos municípios), serviços de enfrentamento à violência contra mulheres (20,9%), serviços de atendimento à violência sexual (9,7%), delegacias especializadas de atendimento às mulheres - DEAM (7,5%).

⁴ Desde julho de 2020 os atendimentos presenciais estão sendo, paulatinamente, retomados no país.

⁵ Cadastro Único para Programas Sociais, ou CadÚnico, é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil para fins de inclusão em programas de assistência social e de redistribuição de renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alencar, J.; Stuker, P.; Tokarski, C.; Alves, I. & Andrade, K. (2020). *Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas. Nota técnica n° 70*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC).

Barbosa, J.; Lima, R.; Martins, G.; Lanna, S. & Andrade, M. (2020). Intersectionality and other views on violence against women in times of pandemic by Covid-19. *SciELO preprints*. Recuperado em 1° de setembro de 2020 de <https://bit.ly/2YNJBUC>.

Brasil (2016). *Diretrizes Nacionais Femicídio*. Investigar, Processar e Julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília: Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

Brasil. (2017, junho). *Violência doméstica e familiar contra mulher*. Pesquisa DataSenado. Brasília: Senado Federal. Recuperado em 29 de outubro de 2021 de <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/aumenta-numero-de-mulheres-que-declaram-ter-sofrido-violencia>.

Bueno, S. & Lima, R. S. de. (coords.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Recuperado em 21 de março de 2021 de <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>.

Carcedo, A. (2010). *No olvidamos, ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006*. San Jose, C. R.: Asociación Centro Feminista de Información y Acción.

Conselho Nacional de Justiça. (2020). *Avaliação dos impactos da pandemia causada pela Covid-19 nos processos de trabalho dos Tribunais*. Brasília: CNJ. Recuperado em 24 de abril de 2021 de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Impactos-Covid_V3_19082020.pdf.

Decreto Lei n° 2.848, de 07 de dezembro de 1940. (1940). Código Penal. Brasília, DF.

Dias, M. B. (2012). *A Lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Ellsberg, M. & Heise, L. L. (2005). *Researching violence against women: a practical guide for researchers and activists*. Washington DC, United States: World Health Organization (WHO), PATH.

Heise, L. L. (1998). *Violence Against Women: an integrated, ecological framework. Violence against women, Sage Publications Inc., 4(3), 262-290*.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018-2019). *Pesquisa Nacional de Informações Básicas Municipais*. Brasília. Recuperado em 29 de outubro de 2021 de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?&t=destaques>

IBGE (2020). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid 2020*. Recuperado em 1º de abril de 2021 de <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>.

Jaramillo-Bolivar, C. D. & Canaval-Erazo, G. E. (2020, agosto). Violencia de género: un análisis evolutivo del concepto. *Univ. Salud*, 22(2), 178-185. Recuperado em 4 de outubro de 2020 de <http://dx.doi.org/10.22267/rus.202202.189>.

Larrauri, E. (2008). *Mujeres y sistema penal: violencia doméstica*. Montevideo-Buenos Aires: Editorial B de F.

Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. (1990). Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF.

Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. (2006). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF.

Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015. (2015). Altera o art. 121 do Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF.

Madeira, L. M.; Furtado, B. A. & Dill, A. R. (2021). Vida: simulando violência doméstica em tempos de quarentena. *Texto para Discussão*, n. 2633.

Mlambo-Ngcuka, P. (2021, fevereiro 16). "A violência contra a mulher é uma pandemia tão devastadora quanto o coronavírus", diz diretora da ONU Mulheres. *Entrevista a Alejandra Agudo, do El País*. Recuperado em 01 março, 2021, de <https://oglobo.globo.com/celina/a-violencia-contra-mulher-uma-pandemia-tao-devastadora-quanto-coronavirus-diz-diretora-da-onu-mulheres-24884213>.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (2021). *Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Painel de Dados*. Recuperado em 29 de outubro de 2021 de <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/paineldadosdaondh>.

Organização das Nações Unidas. (1993, dezembro 20). *Declaration on the elimination of violence against women*. Geneva/Switzerland: General Assembly, 85th plenary meeting.

Organização das Nações Unidas. (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. Panamá/Panamá: Oficina Regional para a América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos; Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres).

Pasinato, W. (2015). Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. *Estudos Feministas*, 23(2), 533-545. Recuperado em 20 de novembro de 2020 de https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2015000200533&script=sci_abstract&tlng=pt.

Pimenta, M. M.; Fachineto, R. F.; Madeira, L. M. & Schabbach, L. M. (2020). *A violência e o vírus*. Recuperado em 24 de março de 2020 de <https://www.ufrgs.br/ifch/index.php/br/a-violencia-e-o-virus-texto-produzido-pelo-grupo-de-pesquisa-violencia-e-cidadania-da-ufrgs>.

Pimentel, A. & Martins, J. (2020). O impacto da pandemia na violência de gênero no Brasil. In S. Bueno & R. S. de Lima (coords.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Recuperado em 21 de março de 2021 de <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2020). *Nota técnica: Los impactos económicos del COVID-19 y las desigualdades de género. Recomendaciones y lineamientos de políticas públicas*. Panamá: Regional HUB para América Latina y el Caribe. Recuperado em 12 de janeiro de 2021 de https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/los-impactos-economicos-del-covid-19-y-las-desigualdades-de-gene.html.

Spierenburg, P. (1996). Long-term trends in homicide: theoretical reflections and dutch evidence, fifteen to twentieth centuries. In E. A. Johnson & E. H. Monkonen. *The civilization of crime: violence in town & country since the Middle Ages*. Illinois: University of Illinois Press.

Stewart, A. (2001). Policing domestic violence: an overview of emerging issues. *Police practice and research: an international journal*, 2(4), 447-460.

Stuker, P.; Matias, K. & Alencar, J. (2020, set./dez.). Políticas públicas à violência doméstica em tempos da pandemia de COVID-19: ações dos organismos estaduais de políticas para mulheres no Brasil. *O Público e o Privado*, 18(37), 121-152. Recuperado em 22 de abril de 2021 de <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeprivado/article/view/3988/3687>.

Walker, L. (2009). *The battered woman syndrome*. New York: Springer Publishing Company.