

Artigo

OS MUNICÍPIOS E O COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Júlia Alexim

Advogada, Mestre e Doutoranda em Memória Social, consultora jurídica do IBAM

Resumo: Nas últimas décadas, foram adotadas soluções jurídico-penais com o objetivo de coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Essas medidas não geraram uma diminuição da violência. É necessário, então, constituir políticas públicas que sejam eficazes no combate à violência doméstica e familiar. Os municípios podem ter um papel central na implementação de políticas públicas que, mobilizando as áreas de saúde, educação e assistência social, promovam uma efetiva mudança nesse cenário.

Palavras-chave:

Municípios

Mulheres

Violência doméstica e familiar

A proteção constitucional da mulher

Após 21 anos de Ditadura Civil-Militar, o Brasil inicia uma transição para democracia que tem, como marcos, entre outros, a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985, sua morte, e a nomeação e posse de seu vice, José Sarney, em 1986. Já então eram fortes as reivindicações pela convocação de uma Assembleia Constituinte, que foi instaurada em 1987 e trabalhou até a promulgação da Constituição Federal em 1988.

Um dos temas levantados nesse processo de transição de regimes era o da participação das mulheres na vida política e no processo democrático¹. Ainda em 1985 foi criado, como órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, até hoje em funcionamento. Em novembro do mesmo ano, o Conselho lançou a campanha “mulher constituinte” com o slogan “constituinte para valer, tem que ter palavra de mulher” e estabeleceu canais de comunicação para ouvir mulheres em todo o país e entender como elas poderiam ser atendidas pela nova ordem legal que se pretendia instaurar. Em 1987, a Carta enviada pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher à Assembleia Constituinte, com as demandas reunidas durante a campanha, dizia o seguinte:

“[...] para nós, mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz e à vez na vida pública, mas implica, ao mesmo tempo, a dignidade na vida cotidiana, que a lei pode inspirar e assegurar, o direito à educação, à saúde, à segurança, à vivência familiar sem traumas. O voto das mulheres traz consigo essa dupla exigência: um sistema político igualitário e uma vida civil não autoritária.”

O texto mostra que, para as mulheres, o exercício da cidadania não depende apenas das condições estabelecidas no espaço público e na arena política, mas também da situação da mulher na sua privada, aqui referida como vida cotidiana. Destaque-se a menção à “uma vida familiar sem traumas”. Conse-

1. Especificamente com relação à violência política contra mulheres – que é fenômeno diverso da violência doméstica e familiar – Adriana Valle Motta (2024, p. 19), até hoje, “a violência contra as mulheres na política é recorrente e tem se mostrado nociva à participação e permanência delas em espaços de poder e decisão”.

quentemente, o exercício de direitos por mulheres e sua dignidade estão diretamente relacionados com a prevenção à violência doméstica e familiar já que esta última termina por afetar a atuação, a liberdade e os resultados das mulheres também em seus ambientes profissionais, sociais e espaços políticos de atuação.

A redação final da Constituição de 1988 espelhou a constatação da desigualdade entre os gêneros e a posição de vulnerabilidade das mulheres. Não à toa o inciso I do artigo 5º da Constituição Federal, que elenca os direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos e cidadãs, estabelece que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” nos termos da Constituição Federal. O artigo 7º, XX, por sua vez, determina que é direito das trabalhadoras “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”, reconhecendo que é papel do Estado e, em especial, do legislador buscar corrigir a desigualdade entre os gêneros no mercado de trabalho. A posição da mulher na vida doméstica foi também objeto de proteção constitucional. Ao tratar da família, o artigo 226, em seu § 5º, dispôs que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”. O § 8º do mesmo dispositivo faz expressa referência à violência nas relações familiares ao determinar que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

A Constituição de 1988, além de garantir especial proteção às mulheres e mencionar expressamente a necessidade de coibir a violência no âmbito das relações familiares, inovou na organização da Federação e no tratamento dos municípios. Situou formalmente os municípios na estrutura federativa como entes dotados de autonomia político-administrativa e financeira, na forma dos artigos 1º, 18, 29, 30, 156, 158 e 159 (Meirelles, 2008, p. 44), bem como estabeleceu que cabe aos municípios exercer, em conjunto com a União, Estados e Distrito Federal, nas áreas de educação, saúde e assistência social (artigo 23, II e X, artigo 24, IX, artigo 30, VI e VII e artigo 204, I). A autonomia e as competências constitucionais para a promoção de direitos sociais fazem com que a administração pública municipal ocupe um lugar relevante na promoção de políticas públicas de proteção aos direitos humanos em geral e na proteção à mulher e de combate à violência doméstica e familiar, em especial.

O direito penal e a insuficiência das respostas da justiça criminal

Apesar dos esforços das representantes das mulheres na Assembleia Constituinte, o Estado Brasileiro tardou e falhou na edição de normas e promoção de políticas públicas de promoção da igualdade de gênero e combate à violência contra a mulher. Foi por meio do direito internacional que o tema passou a ganhar tratamento jurídico no Brasil. Em 9 de julho de 1994, os Estados Membros da Convenção dos Estados Americanos (OEA) firmaram, em Belém do Pará, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada pelo Decreto nº 1973, de 1º de agosto desse mesmo ano, que conceitua a violência contra a mulher, bem como prevê como deveres dos Estados signatários o seguinte:

“Artigo 7. Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;
- b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;
- c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis [...]

Artigo 8. Os Estados Partes convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a:

- a) promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos;
- b) modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher [...].”

A despeito das normas constitucionais e convencionais já vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, em 1998, Maria da Penha Maia Fernandes – vítima de duas tentativas de homicídio perpetradas por seu então marido em 1983, que lhe causaram uma paraplegia permanente –, juntamente com o Centro pela Justiça e o Direito Internacional e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, recorreu à Corte Interamericana de Direitos Humanos, pleiteando a condenação do Brasil pela demora e omissão no combate e punição à violência contra a mulher. Só em 2002, o agressor de Maria da Penha, condenado a 10 anos e 6 meses de prisão em 1996, começou a cumprir a pena pelos crimes ocorridos quase vinte anos antes. A Corte, no Relatório nº 54 de 13 de março de 2001, constatou que as mulheres eram muito mais vulneráveis do que os homens a agressões domésticas e, quando agredidas, eram, diante da ineficácia do sistema judicial brasileiro, discriminadas:

“As agressões domésticas contra mulheres são desproporcionalmente maiores do que as que ocorrem contra homens. Um estudo do Movimento Nacional de Direitos Humanos do Brasil compara a incidência de agressão doméstica contra mulheres e contra homens e mostra que, nos assassinatos, havia 30 vezes mais probabilidade de as vítimas do sexo feminino terem sido assassinadas por seu cônjuge, que as vítimas do sexo masculino. A Comissão constatou, em seu Relatório Especial sobre o Brasil, de 1997, que havia uma clara discriminação contra as mulheres agredidas, pela ineficácia dos sistemas judiciais brasileiros e sua inadequada aplicação dos preceitos nacionais e internacionais, inclusive dos procedentes da jurisprudência da Corte Suprema do Brasil.”

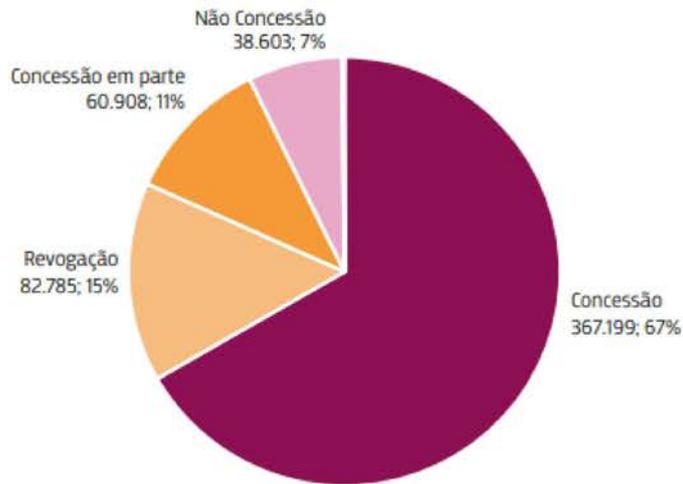
Constatou, ainda, que “o Estado violou os direitos e o cumprimento de seus deveres segundo o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará e recomendou Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil”.

Cinco anos depois, foi publicada a Lei nº 11.340/2006, que ficou conhecida como “Lei Maria da Penha” que conceitua as diferentes formas de violência doméstica e familiar, confere tratamento jurídico-penal especial aos crimes praticados com essa forma de violência, disciplinou o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica em sede policial e, no Poder Judiciário, por Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar, bem como criou medidas protetivas destinadas a salvaguardar mulheres que tenham sofrido ou estejam em risco de sofrer violência doméstica e familiar.

As medidas jurídico-penais previstas na Lei Maria da Penha foram as que receberam maior divulgação e vêm, ainda que com as limitações que atingem o sistema penal brasileiro como um todo, sendo implementadas. As Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, criadas em 1985, foram ampliadas e passaram a seguir normas técnicas de funcionamento compatíveis com a nova lei e com as convenções internacionais ratificadas pelo Estado Brasileiro. Foram criados os Juizados Especiais de Violência Doméstica e, quando provocados, os Tribunais, como regra, deferem Medidas Protetivas de Urgência requeridas.

Relatório do Conselho Nacional de Justiça intitulado “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”, publicado em 2023, revelou que, em 2022, “foram proferidas 550.620 decisões de medidas protetivas de urgência, das quais 67% foram pela concessão e 11% pela concessão em parte” das medidas requeridas, conforme gráfico abaixo:

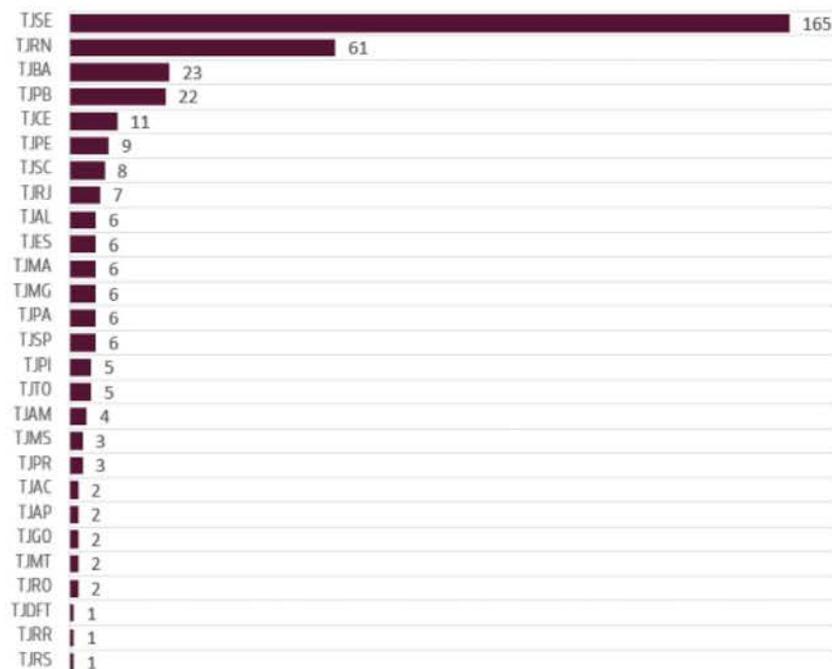
Figura 1: Gráfico extraído do relatório “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”



Fonte: CNJ/DPJ, 2023

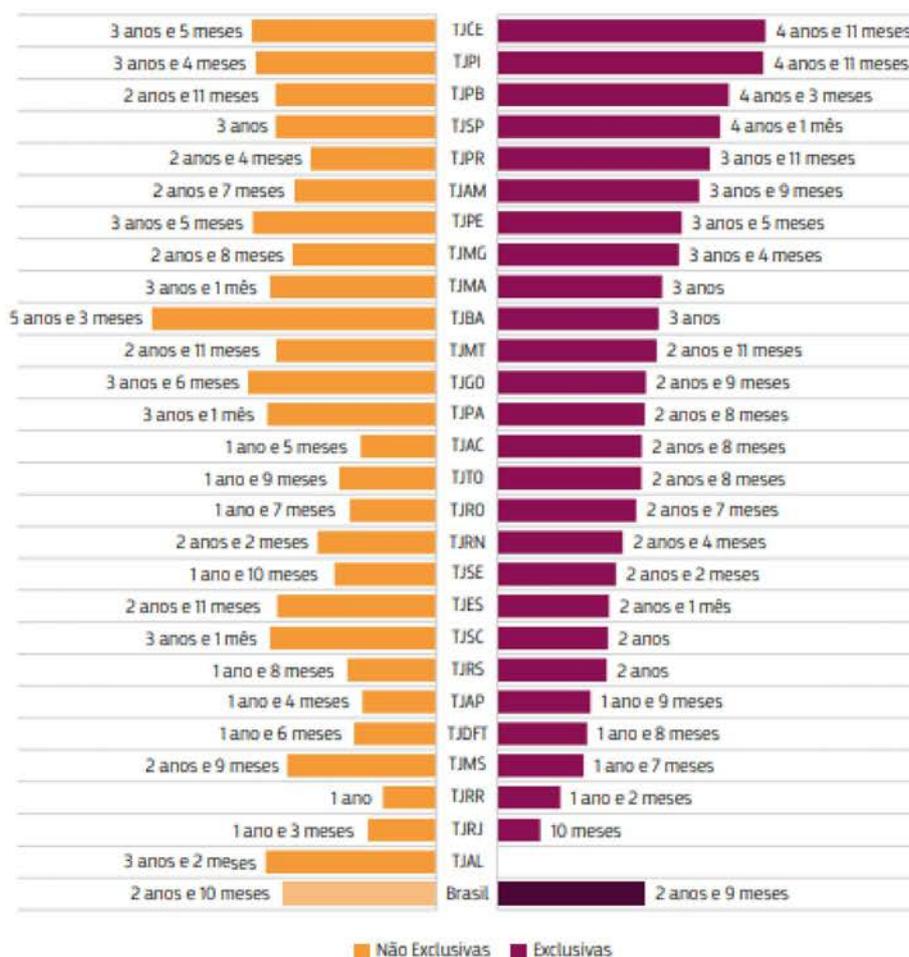
O mesmo Relatório mostra que, embora o Poder Judiciário, em alguns poucos estados, ainda demore para apreciar pedidos medidas protetivas, na maior parte dos estados da Federação as decisões são proferidas rapidamente, em alguns, em média, em um ou dois dias, como se pode verificar no gráfico abaixo que indica o número de dias para que seja proferida decisão nos diferentes Tribunais Estaduais:

Figura 2: Gráfico extraído do relatório “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”



Fonte: CNJ/DPJ, 2023

Figura 3: Gráfico extraído do relatório “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”



Fonte: CNJ/DPJ, 2023

Nos últimos anos, foram, ainda, criados novos tipos penais que punem crimes que são comumente praticados com violência doméstica e familiar. A Lei nº 13.104/2015 incluiu no Código Penal o crime de feminicídio; a Lei nº 14.132/2021 criou o crime de perseguição; a Lei nº 14.188/2022 tipificou o crime de violência psicológica contra a mulher.

Essas alterações legislativas e mudanças na atuação dos órgãos de segurança pública e da Justiça Criminal, todavia, não tiveram significativo reflexo na prevenção à violência contra a mulher. O Mapa da Violência Contra a Mulher 2012, organizado por Julio Jacobo Waiselfisz, mostra que:

nos 30 anos decorridos entre 1980 e 2010 foram assassinadas no país acima de 92 mil mulheres, 43,7 mil só na última década. O número de mortes nesse período passou de 1.353 [em 1980] para 4.465 [em 2010], que representa um aumento de 230%, mais que triplicando o quantitativo de mulheres vítimas de assassinato no país (Waiselfisz, 2012, p. 8).

Os números não melhoraram entre os anos de 2010 e 2020. O Atlas 2023: Violência Contra a Mulher, produzido pelo IPEA, indica que “na década de 2011 a 2021, mais de 49 mil mulheres foram assassinadas no Brasil”. Especificamente no ano de 2021, “3.858 mulheres foram mortas de forma violenta no Brasil” e “enquanto a taxa de homicídios, da população em geral, apresenta queda, a de homicídios femininos cresceu 0,3%, de 2020 para 2021”.

A explicação para esse aumento da violência é, sem dúvida, complexa e multifatorial. Mas os dados acima permitem constatar que novas normas de direito penal não são medidas suficientes e eficazes para reduzir a violência contra mulheres. O Brasil segue falhando nos compromissos firmados em acordos internacionais no que concerne à prevenção da violência de gênero e da violência doméstica e familiar.

Qual a importância dos municípios nesse cenário? Muito se fala sobre as normas penais que tratam de violência doméstica e familiar editadas no Brasil nos últimos anos com especial destaque para a Lei Maria da Penha. Menos se comenta sobre as políticas públicas voltadas para prevenção à violência doméstica, promotoras medidas, que não envolvem o aparato de segurança pública ou a Justiça Criminal. É exatamente nessas políticas públicas nas áreas sociais que a atuação dos municípios é relevante.

Em atendimento à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Lei Maria da Penha prevê, além de institutos penais e processuais penais, normas que regulamentam a instituição de políticas públicas de prevenção a violência que devem ser promovidas por todos os entes da Federação, com a participação, inclusive, dos municípios. Buscando-se, assim, integrar a atuação dos órgãos de justiça e segurança com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. Dispõe o artigo 8º da Lei o seguinte:

“Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação [...].”

Os municípios são competentes para atuar nas áreas de saúde, educação e assistência social, o que permite que a administração pública municipal atenda mulheres em situação de vulnerabilidade antes que elas sejam vítimas de crimes graves praticados com violência doméstica e familiar. Enfatizando, desse modo, uma atuação preventiva do Estado, que não é atendida pelas medidas punitivas e repressoras promovidas pela legislação e justiça penais.

Políticas públicas e a violência contra a mulher

A violência doméstica e familiar é fenômeno complexo que não pode ser compreendido apenas de uma perspectiva jurídico-penal. Uma leitura possível, comumente feita a partir de teorias feministas e de gênero, situa a violência doméstica em uma estrutura social patriarcal em que os homens devem ser dominantes e as mulheres submissas. A violência, nessa perspectiva, é instrumento de manutenção dessa estrutura, bem como meio de coibir comportamentos que destoem ou ameacem essa distribuição de poder entre os gêneros. Segundo Daniel Cerqueira, Rodrigo Moura e Wânia Pasinato (2019, p. 12) sobre a perspectiva dessas teorias feministas e de gênero é possível afirmar que:

“no exercício do poder patriarcal, amparados por normas sociais que convertem diferenças sexuais em papéis sociais masculinos e femininos, aos homens foi autorizado exercer toda forma de controle sobre as mulheres – sobre seus desejos, seus corpos e sua autonomia, definindo as condutas adequadas a serem seguidas e quais devem ser coibidas porque consideradas desviantes e ameaçadoras não apenas ao poder do indivíduo, mas à organização política sobre a qual se erguem as bases da sociedade. É nesse contexto que [...] o uso da violência pode ser entendido como um instrumento autorizado ou ao menos tolerado pela sociedade não apenas para reafirmar a estrutura de poder entre homens e mulheres, mas para determinar e punir condutas.”

Portanto, políticas públicas, sejam elas promovidas em âmbito nacional ou local, não podem perder de vista a necessidade de enfrentamento da cultura patriarcal e dos discursos que defendem a submissão das mulheres em relação aos homens, já que ambos parecem apresentar relação direta com a violência doméstica e familiar. Essas relações de poder influenciam tanto o comportamento de homens agressores que, quando se sentem desafiados, se sentem autorizados a praticar violência contra mulheres, quanto o comportamento de mulheres que permanecem em relações em que sofrem ou correm o risco de sofrer atos de violência.

As políticas públicas de atendimento a mulheres, nesse contexto, devem ser voltadas tanto para a criação de programas educativos e de comunicação que coloquem em xeque estruturas de poder promotoras de violência quanto para a assistência de mulheres não somente por órgãos de segurança pública após a ocorrência de crimes, mas, sobretudo, por meio de políticas que auxiliem mulheres a deixarem relações em que exista risco de violência. A integração da mulher ao mercado de trabalho, por exemplo, pode ser uma forma de garantir independência financeira para que mulheres possam deixar relações em que exista risco de violência. É essencial que as políticas de saúde, assistência à saúde física e psíquica de mulheres que já tenham sofrido ou estejam em risco de sofrer violência doméstica propiciem acolhimento, abrigo e habitação para mulheres que precisem afastar-se de seus agressores.

Os municípios exercem papel fundamental na implementação dessas políticas, dada a necessidade de que equipamentos municipais atuem em programas educativos, no atendimento à saúde das mulheres. Os municípios podem criar centros especializados de atendimento a mulheres, em especial, às vítimas de violência doméstica. Na falta de tais centros, contudo, são os órgãos municipais de assistência social – os Centros de Referência de Assistência Social (CRAs e CREAs) – que recebem essas mulheres e são eles que podem promover ações de prevenção e combate à violência doméstica.

Para Teresa Kleba Lisboa (2014, p. 49-50), em reflexão acerca do papel do serviço no combate à violência de gênero, o profissional do serviço social nesses órgãos municipais pode traçar um plano de atendimento à mulher vítima de violência que será implementado por meio do atendimento dessa mulher pela rede pública de assistência social:

“frente a esses tipos de enfrentamento, a/o profissional de Serviço Social poderá elaborar, juntamente com a mulher em situação de violência, um plano individual e/ou familiar de atendimento. Para tanto, deverão ser estabelecidas articulações entre as Redes de Serviços, a fim de que essa mulher (e provavelmente seus filhos) possa ser atendida de acordo com os Programas e Projetos definidos na Política de Assistência Social; acompanhar os desdobramentos das situações da cada usuária, articulando com as diferentes unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (Especializados ou não) – CRAs ou CREAs – de cada região ou bairro, ou outras instâncias com as quais possam estabelecer troca de informações, como, por exemplo, transferência de creche ou de escola da criança enquanto a mulher encontra-se em abrigo (Casa Abrigo). Sempre que se fizer necessário, será realizada uma visita domiciliar, pois esta se configura como um instrumento significativo para conhecer a realidade na qual vive a mulher, principalmente em processos que demandam o trabalho com a família, ou quando envolvem a guarda de crianças, exigindo um melhor acompanhamento da situação com estudo sociofamiliar.”

Na mesma linha, Ana Carolina Nunes (2017, p. 522), em estudo acerca do atendimento a mulheres vítimas de violência em municípios de pequeno porte no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, constata que:

“Na prática, nota-se que muitas vezes os atendimentos de mulheres e meninas em situação de violência são realizados pelas equipes especializadas dos CRAs e CREAs. Por lidarem com vários tipos de violação de direitos, como violência a crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiência, por exemplo, esse atendimento à mulher não necessariamente segue as diretrizes estabelecidas

pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Da mesma forma, não necessariamente nos CRAS e CREAS são realizados encaminhamentos às políticas focalizadas a mulheres em situação de violência, essenciais para quebrar o ciclo de agressões. Mas a atuação de gestoras de políticas para mulheres junto à coordenação desses equipamentos pode gerar impactos positivos, conforme constatado em campo.”

A implementação de políticas públicas que envolvam uma rede capilarizada de atendimento a mulheres nos municípios não é sem desafios. A violência contra a mulher não é um fenômeno exclusivo de grandes centros urbanos, é um fenômeno recorrente em áreas rurais e em municípios de pequeno porte. Segundo Renata Bugni:

“A grande maioria dos municípios do Brasil, isto é, 70% deles, que têm até 20 mil habitantes, quase não possuem estrutura, orçamento e política para as mulheres. E não é porque não precisam, pois a violência e a procura por atendimento nessas regiões são corriqueiras: de acordo com a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) os 30 primeiros municípios que mais procuraram o serviço em 2014 possuem menos de 20 mil habitantes, e os atendimentos da Central atingiram 3.853 dos 5.570 municípios, isto é, 69,1% deles – o que inclui, necessariamente, muitos municípios de pequeno porte populacional.”

Muitos municípios não possuem centros especializados de atendimento a mulheres ou mesmo centros suficientes para atendimento das demandas de assistência social em geral. Mesmo em âmbito federal, só em 2003, quinze anos após a promulgação da Constituição Federal, foi criada a Secretaria de Política para Mulheres (SPM) que elaborou, nos anos de 2004, 2007, 2011 e 2015, Planos Nacionais de Políticas para Mulheres. O Plano de 2015 tem como metas: i) “estimular que no mínimo 10% dos municípios tenham algum tipo de serviço especializado de atendimento à mulher em situação de violência [...]”; ii) assegurar, em todos os municípios brasileiros, a existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). “

As deficiências de estrutura são um reflexo, dentre outros fatores, da falta de destinação de recursos orçamentários para políticas públicas voltadas para mulheres. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), criada “com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência”, constatou acerca do programa de enfrentamento à violência doméstica promovido pela SPM que

“o valor médio da dotação atribuída ao conjunto de ações do Programa tem sido módico (25 milhões ao ano), quando se adota como indicador tanto a população-alvo (R\$ 0,26 por mulher) quanto ao número de municípios a serem atendidos (R\$ 4.637,00 por município). Tomando-se por base não o valor autorizado, mas o efetivamente realizado (pago), o financiamento das ações mostra-se ainda mais deficiente, com valor médio por município da ordem de R\$ 2.100,00.”

Apesar de o valor médio por município destinado pelo Governo Federal ser muito baixo, ainda assim muitos municípios não investem recursos próprios em políticas públicas de proteção da mulher e sequer conseguem executar os valores repassados por meio de convênio com o Governo Federal. Carmem Campos, analisando os resultados da CPMI concluiu que

“os estados e os municípios investem muito pouco, ficam à espera dos recursos federais, e muitos não conseguem executar as políticas porque não dispõem de equipe para tanto. A não execução dos convênios por parte dos entes federados tem impacto no desempenho orçamentário da Secretaria. Por exemplo, em 2009 a execução do orçamento não ultrapassou os 22% [...]”

Vê-se, então, que a atuação do Governo Federal, desde a criação da SPM em 2003, tampouco foi eficaz na redução da violência e doméstica familiar, de modo que a melhoria da rede de atendimento às mulheres deve envolver a atuação de estados e municípios que podem desenvolver planos e protocolos próprios, complementares aos federais, de enfrentamento e prevenção dessa forma de violência.

Lei nº14.899/2024: algo novo no horizonte?

Em 17 de junho de 2024, foi publicada a Lei nº 14.899 que “dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher”. O artigo 2º da Lei determina que estados e municípios deverão elaborar planos de metas, estabelecendo o seguinte:

“Art. 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão priorizar a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.”

O artigo 3º da Lei prevê o conteúdo mínimo do plano de metas que deve ser contemplado tendo em vista as competências de cada ente da federação. Infelizmente, porém, a maior parte dos temas ainda envolve atuação de órgãos estaduais de segurança pública. O plano deve incluir, entre outros, os seguintes temas: i) “inclusão de disciplina específica de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais”; ii) “plano de expansão das delegacias de atendimento à mulher”; iii) “expansão da monitoração eletrônica do agressor e disponibilização para a mulher em situação de violência de unidade portátil de rastreamento”. A nova lei não menciona expressamente áreas que envolvem competências municipais como saúde e assistência social e contém apenas disposições genéricas acerca da necessidade de expansão da rede de atendimento a mulheres em situação de violência por meio da atuação de forma colaborativa de todos os entes da federação. A nova lei, por si só, não parece suficiente para mudar os rumos das políticas públicas de combate à violência doméstica e familiar.

Não há, contudo, necessidade de edição de lei federal que determine ou autorize os municípios a elaborar e implementar planos de metas de combate a violência doméstica. As competências legislativas e materiais constitucionais dos municípios já lhe conferem poderes para tanto. A elaboração de planos, aliás, é um instrumento relevante na promoção de políticas públicas que envolvam direitos humanos, em geral, e direitos sociais, em especial. Mas como bem apontam Débora Gershon, Maurício Alto e Rosimere de Souza (2005, p. 71), em estudo elaborado pelo IBAM, o risco é que esses planos sejam tratados como um conjunto de princípios éticos, como uma carta de intenções e não como instrumentos operativos e promotores de mudanças efetivas.

Novas leis e até mesmo os planos nacionais elaborados pela SPM tiveram pouco efeito na redução da violência contra a mulher. Cabe atentar para a necessidade de efetiva concretização de um plano de combate à violência doméstica e familiar em âmbito municipal, o que envolve desde a destinação de recursos no plano plurianual e nas leis orçamentárias anuais para essa área até a criação de órgãos públicos, admissão e qualificação de servidores para atendimento a mulheres em situação de violência doméstica antes que elas sejam vítimas de crimes graves ou até mesmo fatais.

Os municípios, além disso, têm a possibilidade de não se aterem somente a institutos e instrumentos genéricos que levem em conta a condição das mulheres em geral como pertencentes a um grupo mais vulnerável em razão de seu gênero, como tendem a fazer os planos e políticas nacionais. Podem elaborar um plano de metas de que resulte uma política pública que tenha em conta suas peculiaridades, as condições das mulheres na realidade local, a estrutura da administração municipal e os recursos disponíveis.

Referências Bibliográficas

- ATLAS 2023: **Violência Contra a Mulher**. Ipea, 2023, Disponível em: <https://bit.ly/4dNzfsk>. Acesso em: 10/08/2024.
- BUGNI, Renata Porto. **Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal**. Universidade de São Paulo, 2016 (Dissertação de Mestrado).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11/08/2024.
- BRASIL. **Lei nº 11.340** publicada em 7 de agosto de 2006. Disponível em <https://bit.ly/4e9hymX>. Acesso em: 11/08/2024.
- BRASIL. **Lei nº 14.899** publicada em 17 de junho de 2024. Disponível em <https://bit.ly/4cSUcke>. Acesso em: 11/08/2024.
- BRASIL. **Decreto nº 1973** publicado em 1º de agosto de 1994. Disponível em: <https://bit.ly/4e0VBGk>. Acesso em: 11/08/2024.
- CAMPOS, Carmen. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. **Estudos Feministas**, nº 23 (2), Florianópolis: maio-agosto/2015, p. 519-531.
- Carta do Conselho Nacional de Direitos da Mulher à Assembleia Constituinte**, 1987, disponível em: <https://bit.ly/4cPQ5Fy>. Acesso em: 09/08/2024.
- CERQUEIRA, Daniel; MOURA; Rodrigo; PASINATO, Wânia. **Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/4cLKWOR>. Acesso em: 7/08/2024.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 54** publicado em 13 de março de 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2396867>. Acesso em 24/07/2024.
- GERSHON, Débora; ALTO, Maurício Araújo do; SOUZA, Rosimere de. SANTOS, Alexandre Albuquerque de. **Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.
- LISBOA, Teresa Kleba. Violência de gênero, políticas públicas para seu enfrentamento e o papel do serviço social. **Revista Temporalis**. Brasília (DF), ano 14, n. 27, p. 33-56, jan./jun. 2014, p. 33-56.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MOTTA, Adriana Valle. Violência política de gênero: reconhecer e enfrentar para consolidar a democracia. **Revista de Administração Municipal**. nº 318. Rio de Janeiro: IBAM, 2024, p. 14-21.
- NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista Serviço Público**, nº 68, Brasília: julho/setembro 2017, p. 503-532.
- O Poder Judiciário e a Lei Maria da Penha 2022**. Disponível em: <https://bit.ly/4g1b8YR>. Acesso em: 7/08/2024.

Mapa da violência 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3z9yz1e>. Acesso em: 26/07/2024.

PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES (2012-2015). Brasília: Secretaria de Políticas para Mulheres, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Xgp1Ka>. Acesso em: 10/08/2024.

WASELFIZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012.** Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil. Centro Brasileiro de Estudos Latino- Americanos (CEBELA) e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), 2012, Disponível em: <https://bit.ly/3z9yz1e>. Acesso em 20/07/2024.

A VEREANÇA E A CÂMARA MUNICIPAL

Revisada, atualizada e com linguagem inclusiva de gênero, raça e etnia, refletindo o compromisso do IBAM com a promoção de uma comunicação equitativa e representativa.



Acesse aqui