

Atuação De Estados E Capitais No Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres No Contexto Da COVID-19 No Brasil

Isabella Vitral Pinto¹

Nadia Machado de Vasconcelos²

Polyana Helena Coelho Bordoni³

Ana Pereira dos Santos⁴

Deborah Carvalho Malta⁵

Paula Dias Bevilacqua⁶

Resumo: O artigo buscou identificar as ações de enfrentamento à violência contra mulheres desenvolvidas por governos estaduais e das capitais no Brasil, no contexto do distanciamento social devido à COVID-19. Para isso, utilizamos o Portal da Transparência para envio do questionamento às secretarias responsáveis pela pasta de políticas para as mulheres, Polícia Civil e Polícia Militar. Utilizamos a análise temática para identificação dos núcleos de sentido das respostas, organizadas de acordo com as categorias: ‘combate’; ‘assistência’; ‘prevenção’; ‘acesso e garantia de direitos’; e ‘gestão e monitoramento da política’. Identificamos uma variedade de ações reportadas na categoria ‘assistência’, mas que corresponderam à adaptação do funcionamento dos serviços já existentes. Na categoria ‘combate’, foram relatadas inovações, cuja eficácia e desafios na implementação devem ser avaliados para o planejamento do seu uso a longo prazo.

Palavras-chave: Violência doméstica. Violência baseada em gênero. Distanciamento social. Política Pública. Colaboração Intersetorial.

Abstract: The paper aims to identify actions to combat violence against women developed by state and capital governments in Brazil, in the context of social distancing due to COVID-19. We used the Transparency Portal to send the question to the secretariats responsible for the policies for women’s rights, Civil Police and Military Police. We used thematic analysis to identify the core meanings of the responses, organized according to the categories: ‘combat’; ‘assistance’; ‘prevention’; ‘access and guarantee of rights’; and ‘policy management and monitoring’. We identified a variety of actions reported in the ‘assistance’ category, but which corresponded to adapting the functioning of existing services. In the ‘combat’ category, innovations have been

¹ Farmacêutica, pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - Fiocruz e atualmente cursa doutorado no programa de Pós Graduação em Saúde Pública da Universidade Federal de Minas Gerais. Tecnologista no Instituto René Rachou - Fiocruz Minas.

² Ginecologista e obstetra no Hospital Municipal Odilon Behrens e mestranda no Programa de Pós-graduação em Saúde Pública pela Faculdade Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais.

³ Médica (UFMG - 2010) especialista em Medicina do Trabalho (HC/UFMG 2013). Médica Legista da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (2014). Mestranda em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência (Saúde Coletiva) na Faculdade de Medicina da UFMG.

⁴ Psicóloga, mestre em Educação pela Universidade Federal de Viçosa, doutora em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas é atualmente Pós-doutoranda no Instituto René Rachou - Fiocruz Minas.

⁵ Médica pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre em Saúde Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Campinas. Estágio Pós-Doutoral pela Universidade Nova de Lisboa.

⁶ Médica Veterinária- Universidade Federal de Viçosa. Mestre em Medicina Veterinária - Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora em Ciencia Animal - Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Ciência e Tecnologia, Inovação e Produção em Saúde Pública no Instituto René Rachou - Fiocruz Minas.

reported, whose effectiveness and implementation challenges must be assessed for planning their long-term use.

Key words: Domestic violence. Gender based violence. Social distancing. Public Policy. Intersectoral Collaboration.

Introdução

A COVID-19 é uma doença respiratória, transmitida de pessoa para pessoa, identificada pela primeira vez na China - Wuhan - em dezembro de 2019 (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2020). A Organização Mundial da Saúde recomendou o isolamento dos casos suspeitos e o distanciamento social com o propósito de se evitar a dispersão do vírus, conter o aumento de casos e a sobrecarga dos serviços de saúde uma vez que, até o momento, não há vacinas disponíveis para toda a população (MARQUES *et al*, 2020). No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado pelo Ministério da Saúde em 26/02/2020 (BRASIL, 2020). A partir de então, governos estaduais e municipais de todo o território nacional adotaram medidas de mitigação em diferentes graus de adesão, a depender da realidade pandêmica local.

No contexto de distanciamento social, há indícios de aumento da probabilidade de as mulheres sofrerem violência por parceiro íntimo ou por familiar (MARQUES *et al*, 2020; CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT, 2020). A crise econômica subjacente e as perdas do emprego e da renda são condições que aumentam o *stress* no ambiente doméstico e são reconhecidos fatores de risco para situações de violência (MARQUES *et al*, 2020; CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT, 2020; EUROPEAN PARLIAMENT, 2020). O fechamento das escolas, o teletrabalho e o maior contato entre os membros da família também são fatores que contribuem para o aparecimento e/ou agravamento dos conflitos familiares, além de incorrerem em sobrecarga de trabalho para as mulheres (MARQUES *et al*, 2020; EUROPEAN PARLIAMENT, 2020; VIEIRA, GARCIA, MACIEL, 2020).

Na China, no Reino Unido, nos Estados Unidos e em outros países europeus houve aumento dos casos de violência doméstica desde o início do surto da COVID-19 (MARQUES *et al*, 2020; CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT, 2020; EUROPEAN PARLIAMENT, 2020; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). No Brasil, segundo dados do Disque 100 e Ligue 180, no mês de março - início da pandemia e das recomendações do distanciamento social -, houve aumento de aproximadamente 18% no número de ligações contendo denúncias de violência contra mulheres (MARQUES *et al*, 2020; VIEIRA, GARCIA, MACIEL, 2020). No primeiro final de semana de distanciamento social, já foi observado incremento nos casos de violência doméstica - 50% no Rio de Janeiro e 15% no Paraná (MARQUES *et al*, 2020; BARONE, 2020; GALVANI, 2020; MORAES, 2020). Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, também houve aumento de 22% nos registros de feminicídio no Brasil entre os meses de março e abril (117 casos em 2019 / 143 casos em 2020), lembrando que os feminicídios corresponderam 35% dos homicídios entre mulheres em 2019, tendo sido 89% deles cometidos por (ex)companheiros (VIEIRA, GARCIA, MACIEL, 2020; UNIVERSA, 2020).

De acordo com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVCM), para conseguir abordar a prática violenta em todas suas expressões é preciso haver ação conjunta, em rede, com envolvimento de diversos setores como

saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros (BRASIL, 2011a). São propostas ações que:

(...) desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência (...) (BRASIL, 2011a, p.25)

A rede de enfrentamento abrange, portanto, quatro eixos estruturantes: combate (cumprimento da Lei Maria da Penha e ações punitivas), prevenção (ações culturais e educativas atuando nos padrões sexistas), assistência (rede de atendimento fortalecida e capacitação de profissionais) e garantia de direitos das mulheres (empoderamento das mulheres e garantia de cumprimento das leis) (BRASIL, 2011a). É imprescindível que o enfrentamento seja articulado (governo e sociedade civil) para evitar a fragmentação, para ampliar e melhorar a qualidade do atendimento e a identificação/ encaminhamento adequado das mulheres e para desenvolver estratégias de prevenção mais efetivas. As secretarias municipais e estaduais que respondem pelos direitos das mulheres, as Polícias Militar e Civil estaduais, geralmente atreladas às secretarias de segurança pública, os serviços de saúde e de assistência social, além da justiça são considerados componentes essenciais da rede de enfrentamento.

No contexto da COVID-19, em decorrência de medidas de mitigação adotadas, as mulheres vêm vivenciando maiores dificuldades no acesso aos equipamentos da rede de atendimento, seja pela presença constante do agressor no domicílio quanto por dificuldades de transporte ou por alterações no funcionamento dos serviços assistenciais (VIEIRA; GARCIA; MACIEL, 2020). Os serviços de saúde, bem como as organizações policiais, têm papel importante na atenção às mulheres em situação de violência, pois, geralmente, constituem as 'portas de entrada' das vítimas na rede de atendimento (VIEIRA, GARCIA, MACIEL, 2020; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). Porém, durante a pandemia, o acesso a esses serviços pode ter sido comprometido, seja pela alteração na rotina de trabalho devido às medidas adotadas para contenção da pandemia (redução do número de funcionários e/ou horário de atendimento), seja pela maior restrição de deslocamento das mulheres, em função do distanciamento social, ou mesmo pelo receio de contágio (VIEIRA; GARCIA; MACIEL, 2020). Além disso, no caso do setor saúde, a necessidade de priorização do atendimento dos pacientes com sintomas respiratórios e casos suspeitos e confirmados de COVID-19, também contribuiu para a manutenção e o agravamento das situações de violência já instaladas (MARQUES *et al*, 2020).

A ONU Mulheres e diversas organizações envolvidas no enfrentamento à violência contra as mulheres elaboraram recomendações para prevenção da violência no contexto da COVID-19, tais como: reforço do trabalho conjunto dos órgãos governamentais com organizações comunitárias de mulheres e da sociedade civil, redes de mulheres feministas e defensoras de direitos humanos; garantia de que os

equipamentos / serviços de atendimento de violência contra mulher fossem considerados como essenciais e que tivessem facilidades para acesso; aumento do investimento em prevenção tanto durante a crise decorrente das medidas de mitigação quanto na fase de recuperação; ampliação das campanhas públicas e medidas de tolerância zero em relação aos agressores; garantia de que os serviços policiais e jurídicos priorizassem o atendimento e a punição da violência; dentre outras (MARQUES *et al*, 2020; ONU MULHERES, 2020).

O Brasil tem se empenhado para combater os casos de violência contra as mulheres no contexto do distanciamento social decorrente da COVID-19. Contudo, dada a dimensão continental do país, estados e capitais adotaram diferentes estratégias de enfrentamento, que variaram de acordo com o contexto pandêmico local.

Métodos

Para o alcance do objetivo proposto, questionamos aos governos estaduais, Distrito Federal (DF) e capitais, por meio dos portais de transparência, se houve o desenvolvimento de alguma estratégia, programa ou campanha pública específica para o enfrentamento e a prevenção à violência doméstica contra as mulheres no contexto do distanciamento social devido à COVID-19.

Os órgãos destinatários foram as 26 secretarias das capitais e 27 secretarias das unidades federativas (UF) responsáveis pela pasta de políticas para as mulheres. Também questionamos os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPM), órgão existentes nas capitais e nos estados, geralmente representados por secretarias ou diretorias/coordenadorias, responsáveis pela formulação, implementação e monitoramento de políticas para promoção dos direitos das mulheres, incluindo a PNEVCM (BRASIL, 2010; MARTINS, CERQUEIRA, MATOS, 2015). Nas capitais e estados em que não foi possível identificar o OPM na estrutura governamental disponível na internet, o questionamento foi encaminhado para a secretaria responsável pelas temáticas de Direitos Humanos, Cidadania, Desenvolvimento Social ou Assistência Social.

A mesma pergunta também foi encaminhada para as Polícias Militar e Civil das 27 UF. As organizações policiais foram incluídas neste estudo porque têm atuação em situações de emergência, estão presentes em todos os estados, com grande capilaridade nos territórios, e ofertam serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violências, como as Delegacias Especializadas e as Patrulhas de Prevenção à Violência Doméstica. Nos casos em que não foi possível identificar os comandos das Polícias como destinatários da pergunta nos portais de transparência, a mesma foi encaminhada para a secretaria responsável pela segurança pública no estado.

A pergunta foi enviada entre final de abril e começo de maio de 2020. No entanto, para alguns estados foi necessário o reenvio da pergunta para um ou mais órgãos devido a problemas ou dificuldades para acesso às plataformas de pedidos de informação pelas pesquisadoras, assim como quando as respostas eram insuficientes. Esse processo se estendeu até julho de 2020 e foram consideradas as respostas recebidas até agosto de 2020.

Os documentos recebidos foram organizados em três grupos: respostas à pergunta encaminhada; materiais de divulgação produzidos (como *cards*, cartilhas, folder e campanhas publicitárias); e normativas de âmbito local. Este estudo avaliou somente os documentos referentes ao primeiro grupo, ou seja, as respostas ao questionamento feito por meio dos portais de transparência.

Realizamos a leitura flutuante das respostas e análise de conteúdo das mensagens (BARDIN, 1977). Privilegiamos a análise temática para identificação dos núcleos de sentido dos textos, organizados de acordo com as seguintes categorias: ‘combate’; ‘assistência’; ‘prevenção’; ‘acesso e garantia de direitos’; e ‘gestão e monitoramento da política’. Definimos essas categorias a partir dos eixos, princípios e diretrizes que organizam a Política Nacional de Enfrentamento à Violência (BRASIL, 2011a).

De acordo com a Política, o combate diz respeito ao cumprimento das normas que garantam a punição e responsabilização dos agressores, conforme estabelecido na Lei Maria da Pena. A assistência compreende as ações para garantia do atendimento humanizado e qualificado, o que envolve a formação continuada dos agentes públicos e comunitários, a criação de serviços especializados e a formação ou fortalecimento da Rede de Atendimento. No que tange à prevenção, a Política considera as ações educativas e culturais para desconstruir mitos e estereótipos de gênero que contribuem para a desigualdade de poder entre homens e mulheres, romper com o silêncio e a banalização da violência doméstica e promover mudança de valores na sociedade. Já no âmbito do acesso e garantias de direitos, busca-se o desenvolvimento de ações que promovam o empoderamento das mulheres, o acesso à justiça e aos demais direitos, como educação, moradia, renda e trabalho. Por fim, o monitoramento considera a avaliação sistemática e acompanhamento da política pública (BRASIL, 2011a).

As estratégias, programas ou campanhas públicas desenvolvidas pelos órgãos foram apresentadas segundo as categorias de análise, sendo contabilizada a frequência de ocorrência em âmbito estadual e da capital. Como nos estados a pergunta foi enviada a três diferentes órgãos, as ações idênticas reportadas por eles foram contabilizadas uma única vez, independente do órgão executor da ação.

De acordo com uma diretriz da PNEVCM, as ações referentes ao enfrentamento à violência contra as mulheres devem ser realizadas de maneira integrada e intersetorial (BRASIL, 2011a). Assim, procuramos também identificar parceiras efetivadas e atores envolvidos para o desenvolvimento das estratégias relatadas.

A pesquisa utilizou dados de acesso público, obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, e, portanto, dispensou a apreciação por Comitê de Ética em Pesquisa conforme Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

Resultados

Recebemos respostas de 21 capitais, do Distrito Federal e 25 estados. Identificamos maior número de ações relacionadas à categoria ‘assistência’, compreendendo também maior diversidade de equipamentos e serviços protagonizando as ações: Centros de

Referências no Atendimento às Mulheres (CRAM), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), abrigos e casas de passagem, Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAM) ou delegacias da Polícia Civil e serviços da Polícia Militar (Quadro 1). Esta categoria também foi a mais relatada pelos governos estaduais e das capitais. Esse achado era esperado, já que o distanciamento social causou impacto direto no funcionamento desses serviços e impôs adequações ao seu funcionamento e à forma de atuação.

No âmbito da ‘assistência’, foi comum entre os governos estaduais e das capitais a maior divulgação dos serviços, adequação nos horários de atendimento e novas formas de atendimento à distância. Ações relatadas somente pelos governos estaduais incluíram desenvolvimento de projetos e programas específicos; priorização do atendimento às mulheres pela Polícia Militar; formação dos profissionais para atuação no momento de crise; desburocratização da requisição pericial e até a oferta de cuidados especiais para os profissionais que atuam no enfrentamento da violência. Somente uma capital relatou a realização de busca ativa das mulheres atendidas pelos serviços.

As categorias ‘gestão e monitoramento da política’ e ‘prevenção’ ocuparam o segundo lugar no rol das ações mais reportadas. A categoria ‘gestão e monitoramento da política’ reuniu ações de governos estaduais e das capitais relativas ao acompanhamento da política de enfrentamento à violência e sobre os dados desse agravo. Além disso, dois estados relataram a criação de comitê/comissão específico para tratarem do enfrentamento à violência contra as mulheres nesse momento de crise sanitária e social.

No âmbito da ‘prevenção’, governos estaduais e das capitais desenvolveram a comunicação de conteúdos relacionados aos direitos das mulheres e temas correlatos em diversas plataformas. Também informaram a realização de cursos de formação sobre o enfrentamento à violência, gênero e cidadania para a população em geral.

As ações relativas ao ‘combate’ foram mencionadas pelos governos estaduais e diziam respeito a inovações no sentido de permitir a denúncia da violência, por meio do boletim de ocorrência eletrônico; facilitação do acesso à delegacia virtual; e desburocratização da solicitação, emissão, renovação ou prorrogação do prazo de medidas protetivas por meio *on line*. Somente uma capital informou a presença da primeira ação. Esse fato chamou a atenção pois como a Polícia Civil e os Fóruns são órgãos com ação na esfera estadual, esperava-se o relato dessas medidas também pelas capitais.

Por fim, ações relativas à categoria ‘acesso e garantia de direitos’ foram as menos reportadas pelos governos estaduais e das capitais. Foram mencionadas a distribuição de cestas básicas e kits de higiene às mulheres em situação de violência e apoio para que elas acessassem o auxílio emergencial quando necessário. Três capitais citaram a realização de cursos de formação para facilitar e promover o acesso de mulheres ao mercado de trabalho.

No tocante à atuação articulada entre os órgãos nos estados e capitais, destacamos o reconhecimento da necessidade do trabalho em rede e intersetorial para a implementação de ações de enfrentamento à violência.

Os órgãos consultados nos estados e capitais mencionaram o trabalho integrado junto à Rede de Enfrentamento e/ou Rede de Atendimento, quando existiam, com objetivo de divulgar os serviços disponíveis e canais de denúncia; conhecer e difundir as formas de atendimento e funcionamento dos equipamentos no contexto do distanciamento social; e discutir os dados sobre violência. Foi comum a referência aos Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas e Ministério Público para alcançar maior divulgação dessas informações e para fortalecer ou manter o trabalho em rede.

No âmbito dos OPM, destacamos as parcerias com o executivo, especialmente nas ações da categoria ‘assistência’, com intuito de organizar o fluxo de entrada das mulheres nos serviços; apoiar a atuação das Delegacias Especializadas e à Patrulha Maria da Penha; garantir a efetivação das denúncias na delegacia virtual; acompanhar e monitorar os casos de violência nos municípios, inclusive de forma regional, para atuação unificada. As parcerias dos OPM com o judiciário ocorreram, especialmente, com intuito de promover as novas formas eletrônicas de acessar as medidas protetivas.

De forma tímida, poucos OPM citaram alguma parceira com a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, para a criação de cartilhas ou apoio técnico para atuação.

As respostas relativas à Polícia Civil nos estados ressaltaram parcerias para o desenvolvimento de ações das categorias ‘assistência’ e ‘combate’, junto à Secretaria de Segurança Pública, OPM e Tribunal de Justiça, seja para facilitar as denúncias; efetivar o boletim de ocorrência eletrônico; desenvolver novas formas de acesso eletrônico aos procedimentos necessários para perícia; e qualificação dos profissionais que atuam na temática em questão.

As respostas relativas à Polícia Militar nos estados enfatizaram as parcerias com OPM, Polícia Civil e Tribunal de Justiça para desenvolverem as ações de acompanhamento de mulheres com medidas protetivas pelos serviços da Patrulha Maria da Penha, assim como para identificação daquelas em situação de maior vulnerabilidade.

A constituição de comitês/comissões sobre enfrentamento à violência neste momento de crise também contou com a atuação intersetorial de áreas do executivo (Segurança Pública, Saúde, Assistência Social), do judiciário e dos Conselhos de Diretos das Mulheres.

Ações como doação de cestas básicas, materiais de higiene e limpeza às mulheres em situação de violência; e divulgação dos serviços de atendimento com cartazes e panfletos contaram, na sua maior parte, com a colaboração da sociedade civil, movimentos sociais e iniciativa privada.

Discussão

Os resultados encontrados mostram uma variedade de atuações dos estados e das capitais que contemplaram todos os eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A natureza do documento governamental propõe uma diversidade de ações que considera a complexidade dessa violência, além do atendimento integral e continuado. Respeitar essas diferenças e garantir atendimentos

diversos e intersetoriais é um dos objetivos últimos da implementação de uma rede de enfrentamento.

Quando nos aproximamos dos dados e comparamos as características das propostas, vemos um interesse dos estados e capitais em garantirem e/ou ampliem as respostas protetivas em relação à violência contra as mulheres, em função da pandemia, por meio das ações que promovam assistência, conforme orientação da política nacional. A partir do início dos anos 2000, o Brasil investiu na construção de políticas públicas que visavam a estruturação, ampliação e/ou a qualificação do atendimento e acompanhamento das mulheres em situação de violência, por exemplo, por meio da criação dos centros de atendimento especializados como os CRAM (BRASIL, 2006a) e de outros serviços no âmbito da saúde, da justiça e da segurança pública.

No entanto, o que vemos nos dados relacionados ao eixo ‘assistência’ são adaptações a fim de atender às urgências e novidades trazidas pela pandemia. Embora seja um eixo importante e mais bem estruturado e organizado, devido aos documentos normativos e orientações técnicas existentes, as iniciativas informadas pelos estados e capitais, em sua maioria voltadas para a divulgação dos serviços, mostraram-se pouco inovadoras diante da complexidade e do aumento dos casos de violência contra as mulheres em razão do distanciamento social e suas inúmeras consequências.

O eixo assistência na PNEVCM se caracteriza, principalmente, pelos atendimentos oferecidos às mulheres em situação de violência seja na saúde, na assistência social e/ou nos serviços especializados. Para tanto, deve contar com estrutura e orçamento adequados para sustentar um cuidado especializado e integral. Um trabalho que não se faz rapidamente, mas respeitando as singularidades dos casos, os tempos de tomada de decisão de cada mulher e as condições sociais, domésticas e subjetivas para essas escolhas acontecerem. Dessa forma, o eixo assistência é responsável por uma dimensão importante e, ao mesmo tempo, imperceptível, quando compreendemos o fenômeno da violência através de indicadores quantitativos.

Por outro lado, o sistema de justiça e o sistema de segurança pública são instituições marcadas pela resolutividade e capacidade de promover uma resposta rápida ao risco da violência. Temporalidade fundamental para a proteção da mulher, mas incompleta quando não conta com os serviços de assistência para garantir espaço de reflexão e cuidado no processo de rompimento com o laço violento.

Em relação ao ‘combate’, o fortalecimento das ações policiais e jurídicas no campo da violência contra a mulher no Brasil é uma expressão da força dessas duas instituições no país. Desde a Lei Maria da Penha (BRASIL 2006b), o país tem investido em respostas jurídicas e policiais como forma de coibir a violência e promover uma atuação mais ágil diante dos pedidos de proteção da mulher. No entanto, a ação policial ainda restrita a própria instituição e pouco intersetorial, além do conhecimento limitado dos policiais sobre as particularidades deste tipo de atuação, prejudica e limita o objetivo de construir um enfrentamento eficaz (SOUZA, SANTANA, MARTINS, 2020).

Nota-se, no entanto, que uma certa inventividade vai aparecer no eixo ‘combate’, como a criação da delegacia virtual, com realização de boletim de ocorrência eletrônico e a disponibilização de aplicativos que viabilizassem esse recurso; e a realização dos

procedimentos relativos às medidas protetivas de forma *on line*. Tecnologias que ainda vão precisar de estudos e avaliações, mas que já apontam para um amadurecimento do atendimento policial e jurídico para as mulheres em situação de violência, considerando especificidades e adequando processos de trabalho que são, muitas vezes, marcados pela burocracia e rigidez. A desburocratização e o ganho de agilidade no atendimento policial e jurídico são iniciativas importantes na operacionalização das políticas para mulheres. Outro problema que essas inovações podem ter minimizado é a revitimização das mulheres nos atendimentos, já que são recorrentemente solicitadas a recontar suas histórias para que os procedimentos possam ser realizados.

Com relação ao eixo ‘prevenção’, os dados mostram uma atuação restrita a uma ação educativa de informar sobre direitos através de diferentes formas de veiculação de mensagens. O documento do Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres alerta que o campo da prevenção deve interferir na construção de padrões sexistas, no entanto, é clara a lacuna que as políticas públicas deixam quando se trata desse tema, tanto durante quanto antes da pandemia.

As respostas falam de uma categoria ‘mulher’ genérica e não destacam dimensões importantes como raça, etnia, classe social e/ou gênero. Essa narrativa informa sobre uma concepção homogênea da categoria ‘mulher’, de suas vivências e circunstâncias de vida, não oferecendo condições institucionais para que suas especificidades sejam acolhidas por serviços e estratégias de atendimento diferenciadas. Destaque para a ausência de iniciativas que contemplem o recorte de raça e o atendimento às mulheres negras como prioritário no país. Embora saibamos que os casos de violência doméstica em mulheres negras superam a incidência de violência em mulheres brancas, e do agravamento desse cenário no contexto da pandemia, não encontramos nas respostas ações específicas que contemplassem o recorte de raça/cor.

Vale ressaltar que entre 2017 e 2018 os homicídios de mulheres não negras caiu 12,3% e a redução entre mulheres negras foi de 7,2%, sendo que o aumento da taxa de homicídios entre mulheres negras, no período de 2008 a 2018, foi de 12,4%, enquanto para mulheres não negras caiu 11,7% (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020). É certo que precisamos de mais estudos que discutam o menor impacto dos efeitos da Lei Maria da Penha para as mulheres negras. No entanto, não é mais possível ignorar o quanto a violência é mais perversa e invisibilizada, inclusive institucionalmente, quando se trata de mulheres negras.

Já no eixo ‘acesso e garantia de direitos’ aparece um Estado ainda pouco interessado e bastante tímido em propor ações que possam promover autonomia e emancipação de forma articulada e em rede, podendo operar de forma capilar, diversificada e continuada através de políticas públicas que cheguem às mais variadas mulheres e seus contextos, como estratégia de minimizar riscos e garantir direitos fundamentais. Entre as ações desenvolvidas, prevalece a atuação de entrega de cestas-básicas e kits de higiene para mulheres, superando, inclusive, as iniciativas que visam a formação profissional e autonomia financeira.

Nesse sentido, apenas no eixo ‘gestão e monitoramento da política’ visualizamos essa estratégia de atuação, revelando uma dificuldade dos estados e capitais em

assumirem o trabalho intersetorial e articulado para promover políticas para mulheres em situação de violência. Compreendemos a rede de enfrentamento como um trabalho articulado entre instituições com diferentes naturezas e com a sociedade civil, com a finalidade de promover o desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção, atendimento e garantia de direitos das mulheres em situação de violência, com vistas a promover empoderamento, responsabilização dos agressores e assistência qualificada (BRASIL, 2011b).

Quando as ações em rede aparecem nas respostas, expressam interlocuções que alcançam apenas parcerias mais próximas, mantendo-se dentro de um único poder. Parcerias mais plurais, com interlocução entre diferentes políticas setoriais, garantia de intersectorialidade e multidisciplinaridade são raras nos dados coletados. Também é curiosa a ausência da atuação dos Conselhos de Direitos, assim como da sociedade civil, incluindo os movimentos sociais, na constituição de ações e políticas específicas para esse momento pandêmico. Quando a sociedade civil e os movimentos sociais aparecem como parceiros nas ações de enfrentamento à violência colaboram com medidas assistencialistas como entrega de cestas-básicas, por exemplo. O poder legislativo também está ausente nas informações enviadas pelos estados e capitais no que tange sua contribuição na constituição de políticas para mulheres em situação de violência durante a pandemia da Covid-19.

Por fim, ressaltamos a ausência da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, órgão do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, na articulação e proposição de políticas públicas para estados e municípios nesse momento. Devido sua importância e capacidade de gestão, era esperado que sua atuação não só protagonizasse respostas públicas, quanto financiasse e instrumentalizasse, do ponto de vista técnico, as atuações dos gestores locais em relação ao tema. No entanto, apenas dois estados sinalizaram o órgão como parceiro estratégico nesse período.

Com relação aos limites do estudo, citamos as mudanças causadas diariamente pela pandemia, levando estados e municípios a encontrarem novas respostas e estratégias em meio aos inúmeros desafios. Diante disso, os dados aqui apresentados dizem respeito a um momento específico no tempo, entre os meses de abril a agosto de 2020. Além disso, como a pergunta enviada foi aberta, observamos variação na qualidade e abrangência das respostas enviadas por cada órgão. Considerando a diferença no tempo das respostas e a variedade na qualidade e abrangência das mesmas, avaliamos que o estudo não permitiu comparar as ações desenvolvidas pelos órgãos, UF, capitais ou regiões do país. Portanto, optamos pela apresentação não identificada, apesar de os dados serem públicos.

Destacamos que a estratégia de questionamento aos órgãos, por meio do Portal de Transparência, permitiu uma aproximação de como estados e capitais responderam em curto prazo aos impactos do distanciamento social no enfrentamento e prevenção à violência contra as mulheres.

Considerações Finais

A pandemia da COVID-19 apresentou ao mundo inúmeros desafios que extrapolam aqueles mais diretamente relacionados ao setor saúde. As várias consequências relacionadas às medidas adotadas para o combate e prevenção da doença afetaram diferentes dimensões da vida humana. Especificamente em se tratando das mulheres, o aumento assustador dos casos de violência doméstica revelou de forma indisfarçável a crueldade a que muitas ainda são submetidas diariamente.

O estudo demonstrou que estados e capitais brasileiras produziram uma série de ações para o enfrentamento à violência contra as mulheres no contexto pandêmico, sendo mais ou menos inventivos, dependendo do eixo ao qual a ação se relacionou.

De forma geral, as ações demonstram um esforço para localizar o atendimento das mulheres em situação de violência em uma dimensão própria, desvinculada, portanto, das políticas protetivas direcionadas a outros grupos vulneráveis como crianças, adolescentes e idosos. Entretanto, as ações ainda desconsideram as especificidades das mulheres e suas diferentes demandas e necessidades. Nesse sentido, os resultados apontam para a necessidade de se especializar o atendimento das mulheres em situação de violência, o que obrigatoriamente passa por pautar a categoria gênero na operacionalização da política, garantindo que os direitos das mulheres não sejam invisibilizados, por exemplo, ao se reforçarem papéis tradicionais vinculados ao cuidado, como o de mãe. Ao mesmo tempo, outras dimensões, como raça/cor, também são fundamentais de forma que as diferentes experiências das mulheres sejam consideradas, garantindo, por exemplo, equidade no atendimento.

A especialização do atendimento das mulheres em situação de violência também nos parece ser o caminho para superar a tradição caritativa e assistencialista do estado brasileiro, cujas políticas sociais perpassaram pela oferta de benefícios em detrimento da promoção de estratégias voltadas à construção da autonomia cidadã.

A inventividade, traduzida principalmente na implementação de procedimentos policiais (boletim de ocorrência) e jurídicos (medidas protetivas) de forma não presencial, possivelmente não será passageira, restrita ao momento pandêmico e vinculada à necessidade de produzir respostas mais rápidas. Entretanto, serão necessários estudos para avaliar a eficácia e os desafios desse atendimento.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1977.

BARONE, Isabelle. Coronavírus: denúncias de violência doméstica aumentam e expõem impacto social da quarentena. [online] Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/coronavirus-denuncias-de-violencia-domestica-aumentam-e-expoem-impacto-social-da-quarentena/>. Acesso em 16 de setembro de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Norma técnica de uniformização dos centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência*. Brasília, DF, 2006a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006b. 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.[online] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 01 de novembro de 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. *Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília, DF, 2011b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Brasil confirma primeiro caso da doença. [online] Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus> Acesso em: 16 de setembro de 2020.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. A Gender Lens on COVID-19: Pandemics and Violence against Women and Children. [online] Disponível em: <https://www.cgdev.org/blog/gender-lens-covid-19-pandemics-and-violence-against-women-and-children>. Acesso em 16 de setembro de 2020.

EUROPEAN PARLIAMENT. COVID-19: Stopping the rise in domestic violence during lockdown. [online] Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200406IPR76610/covid-19-stopping-the-rise-in-domestic-violence-during-lockdown>. Acesso em 16 de setembro de 2020.

GALVANI, Giovanna. Violência doméstica na quarentena: como se proteger de um abusador? [online] Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/saude/violencia-domestica-na-quarentena-como-se-proteger-de-um-abusador/>. Acesso em: 16 de setembro de 2020.

HIRATA, Helena. O trabalho de cuidado. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v.13, n.24, 53-64. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Atlas da violência 2020. [online] Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200826_ris_atlas_da_violencia.pdf. Acesso em: 01 de outubro de 2020.

MARTINS, Ana Paula Antunes; CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana Vieira Martins. A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. [online] Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150302_nt_diest_13.pdf. Acesso em: 01 de outubro de 2020.

MORAES, Katarina. Quarentena do coronavírus eleva denúncias de violência doméstica no Brasil; saiba como se proteger. [online] Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/brasil/2020/03/5604162-quarentena-do-coronavirus--eleva-denuncias-de-violencia-domestica-no-brasil--saiba-como-se-proteger.html>. Acesso em 16 de setembro de 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. [online] Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em 16 de setembro de 2020.

ONU MULHERES. Diretrizes para atendimento em casos de violência de gênero contra meninas e mulheres em tempos da pandemia da COVID-19. [online] Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Diretrizes-para-atendimento_ONUMULHERES.pdf. Acesso em 16 de setembro de 2020.

MARQUES, Emanuele Souza; MORAES, Claudia Leite de; HASSELMANN, Maria Helena; DESLANDES, Suely Ferreira; REICHENHEIM, Michael Eduardo. A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.36, n.4, abril. 2020.

SOUZA, Tatiana Machiavelli Carmo; SANTANA, Flávia Resende Moura; MARTINS, Thais Ferreira. Violência contra a mulher, polícia civil e políticas públicas. *Pesquisas e Práticas psicossociais*, São João del-Rei, v. 13, n. 4, outubro/dezembro. 2018.

UNIVERSA. Número de casos de feminicídio no Brasil cresce 22% durante a pandemia. [online] Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/06/01/numero-de-casos-de-femicidio-no-brasil-cresce-22-durante-a-pandemia.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 16 de setembro de 2020.

VIEIRA, Pâmela Rocha; GARCIA, Leila Posenato; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela? *Revista Brasileira de Epidemiologia*, Rio de Janeiro, v.23, abril. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. COVID-19 and violence against women: What the health sector/system can do. [online] Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331699/WHO-SRH-20.04-eng.pdf?ua=1>. Acesso em 16 de setembro de 2020.

Quadro 1: Ações desenvolvidas por governos das capitais, Distrito Federal e estados para o enfrentamento à violência contra as mulheres no contexto da COVID-19, Brasil, 2020.

Ações desenvolvidas	Unidades Federativas (N=26)	Capitais (N=21)
1. Assistência		

1.1 Divulgação dos serviços de atendimento e canais de denúncia à mulher em plataformas <i>on line</i> , mídias digitais, <i>cards</i> , <i>lives</i> , cartazes, vídeos e televisão;	23 (88,5%)	9 (42,9%)
1.2 Atendimento <i>on line</i> ou por telefone nos serviços e equipamentos da Rede de Atendimento;	18 (69,2%)	13 (61,9%)
1.3 Manutenção ou expansão dos horários de atendimento nos serviços e equipamentos da Rede de Atendimento, bem como atendimento emergencial, em regime de plantão ou em horário diferenciado;	18 (69,2%)	12 (57,1%)
1.4 Desenvolvimento de programas e projetos envolvendo mulheres em situação de violência e/ou vulnerabilidade;	4 (15,4%)	-
1.5 Priorização do atendimento à violência doméstica e familiar pela Polícia Militar;	4 (15,4%)	-
1.6 Capacitação dos profissionais dos serviços e equipamentos da Rede de Enfrentamento;	3 (11,5%)	-
1.7 Encaminhamento <i>on line</i> de requisição pericial para realização de exame médico-legal para mulher em situação de violência;	1 (3,8%)	-
1.8 Busca Ativa (via telefone ou presencial) de mulheres em situação de violência;	-	1 (4,8%)
1.9 Oferta de cuidado aos profissionais que atuam no enfrentamento à violência;	1 (3,8%)	-
2. Gestão e monitoramento da política		
2.1 Acompanhar e monitorar as ações para enfrentamento à violência, incluindo a Rede de Atendimento e os municípios com Centro de Referência às Mulheres, assim como fortalecimento e criação de novas redes (articulação interinstitucional);	10 (38,5%)	2 (9,5%)
2.2 Monitoramento e qualificação dos dados sobre violência, a partir dos boletins de ocorrência, sistemas de informação e ouvidoria das instituições, redes sociais e veículos de comunicação;	6 (23,1%)	1 (4,8%)
2.3 Formação de Comitê/Comissão de Crise/Emergência para atuação específica no âmbito da covid-19;	2 (7,7%)	-
3. Prevenção		
3.1 Campanhas, publicações, <i>lives</i> , sobre direitos das mulheres, direitos humanos, violência contra as mulheres, fortalecimento de vínculos familiares, proteção dos direitos de pessoas com deficiência em plataformas <i>on line</i> , mídias digitais, cartilhas, cartazes, panfletos e televisão;	12 (46,2%)	5 (23,8%)
3.2 Formação direcionada à população em geral sobre temas relacionados ao enfrentamento à violência, gênero e cidadania;	3 (11,5%)	1 (4,8%)
4. Combate		

4.1 Delegacia Virtual/Eletrônica com disponibilidade de realizar o Boletim de Ocorrência eletrônico;	11 (42,3%)	1 (4,8%)
4.2 Manutenção, desenvolvimento ou aprimoramento de aplicativos para acionamento da Polícia em casos de emergência ou direcionamento para delegacia virtual;	4 (15,4%)	-
4.3 Solicitação, emissão, renovação e prorrogação do prazo de vigência de medidas protetivas <i>on line</i> ;	3 (11,5%)	-
5. Acesso e garantias de direitos		
5.1 Distribuição de cestas básicas ou kits de higiene para mulheres em situação de vulnerabilidade ou em situação de violência;	5 (19,2%)	5 (23,8%)
5.2 Apoio para as mulheres acessarem o auxílio emergencial do Governo Federal;	1 (3,8%)	2 (9,5%)
5.3 Curso de formação, qualificação das mulheres em âmbito geral - promoção da empregabilidade ou encaminhamentos para o mercado de trabalho;	-	3 (14,3%)