



# PACTO NACIONAL DE PREVENÇÃO AOS FEMINICÍDIOS



MINISTÉRIO DAS  
MULHERES





## **MINISTÉRIO DAS MULHERES**

**Luiz Inácio Lula da Silva**

Presidente da República

**Geraldo Alckmin**

Vice-Presidente da República

**Cida Gonçalves**

Ministra de Estado das Mulheres

**Maria Helena Guarezi**

Secretária-Executiva

**Denise Motta Dau**

Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres

**Fátima Cleide**

Secretária Nacional de Articulação Institucional, Ações Temáticas e Participação Política

**Rosane da Silva**

Secretária Nacional de Autonomia Econômica e Política de Cuidados

## **ONU MULHERES**

**Ana Carolina Querino**

Representante Interina no Brasil

**Wânia Pasinato**

Assessora Sênior - Eliminação da Violência contra Mulheres e Meninas

### **Elaboração e distribuição:**

Ministério das Mulheres

### **Elaboração do documento**

Wânia Pasinato

### **Colaboração**

Aline Yamamoto

Taís Cerqueira Silva

### **Revisão**

Katia Azambuja

Pagu Rodrigues

### **Edição e produção:**

Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério das Mulheres

### **Projeto gráfico e diagramação:**

Lauriana Vinha

### **Impressão:**

Imprensa Nacional



# SUMÁRIO

Glossário	6
Apresentação	9
<b>PARTE I</b>	<b>13</b>
<b>1.</b> Contextualização do problema da violência contra as mulheres e meninas no Brasil	13
<b>2.</b> Histórico das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil	18
<b>3.</b> O Ministério das Mulheres e a retomada das políticas para as mulheres	23
<b>PARTE II</b>	<b>25</b>
<b>4.</b> Violência contra mulheres e meninas em sua diversidade: conceitos, características, causas e impactos	25
4.1 - Fundamentos conceituais do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios	25
4.2 - Características da violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas em sua diversidade	27
4.3 - Causas da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas em sua diversidade	29
4.4 - Impactos da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas	32
<b>5.</b> O paradigma da prevenção	36
<b>PARTE III</b>	<b>39</b>
<b>6.</b> O desenho do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios	39
6.1 - Eixos estruturante e transversal do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios	40
6.2 - Objetivos, Diretrizes, Princípios do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios	41
<b>PARTE IV</b>	<b>43</b>
<b>7.</b> Modelo de Governança	43
<b>8.</b> Referências Bibliográficas	45
Documentos de referência	50

## GLOSSÁRIO

<b>Empoderamento</b>	<p>Processo coletivo que garante às mulheres os meios e condições necessárias para sua autonomia e desenvolvimento, tal como o acesso à informação sobre seus direitos e sobre as formas de exercê-los. Empoderar as mulheres significa reconhecê-las como cidadãs e sujeitos de direitos. "(...) Para fomentar o empoderamento das mulheres é essencial elaborar, implementar e monitorar a plena participação das mulheres em políticas e programas eficientes e eficazes de reforço mútuo com a perspectiva de gênero, inclusive políticas e programas de desenvolvimento em todos os níveis." (NAÇÕES UNIDAS, 2016. p. 15)</p>
<b>Estereótipos de gênero</b>	<p>"Opiniões ou preconceitos generalizados sobre atributos ou características de mulheres e homens ou sobre funções sociais que desempenham ou deveriam desempenhar. É prejudicial quando nega acesso a um direito, limita a autonomia das mulheres, a tomada de decisão sobre suas vidas ou seu crescimento (MESECVI, 2018)" (Programa Spotlight, 2022, p.66) . Os estereótipos podem ser de quatro tipos - de sexo (generalizações sobre as capacidades físicas, emocionais e intelectuais de mulheres e homens), sexual (generalizações sobre a sexualidade de mulheres e homens. O estereótipo das mulheres como promíscuas é frequentemente usado para degradá-las), de papel sexual (generalizações de que as mulheres devem ser mães, donas de casa e cuidadoras, e de que homens devem ser provedores de alimento) e composto (que generalizações a partir das interseções entre gênero e outras características, como raça, classe, origem, nacionalidade, orientação sexual ou deficiência. Estereótipos compostos impedem a eliminação de todas as formas de discriminação. (DINIZ, 2011)</p>
<b>Gênero</b>	<p>Refere-se a papéis, comportamentos, atividades e atributos que uma dada sociedade em um dado momento considera apropriado para homens e mulheres. (...) O gênero é parte do contexto sociocultural mais amplo e junto com raça e etnia, ao menos no Brasil, conformam componentes de desigualdades estruturantes, onde mulheres e população negra apresentam os piores indicadores socioeconômicos. (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p.17)</p>

<p><b>Igualdade de gênero</b></p>	<p>Para a Constituição Federal Brasileira, homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Conforme as definições internacionais, a igualdade não significa que mulheres e homens se tornarão iguais, mas que os direitos, responsabilidades e oportunidades das mulheres e dos homens não dependerão de terem nascido homem ou mulher reconhecendo a diversidade de diferentes grupos de mulheres e homens. A igualdade entre mulheres e homens é vista como uma questão de direitos humanos e para ser plenamente alcançada, deverá incluir as especificidades de mulheres negras, indígenas, quilombolas, lésbicas e bissexuais, pessoas trans, entre outras.</p>
<p><b>Interseccionalidade</b></p>	<p>“A forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.” (Kimberlé Crenshaw, 2002, p. 175)</p>
<p><b>Machismo</b></p>	<p>É a ideia de que homens são superiores às mulheres. Essa ideia, ao mesmo tempo em que se baseia, reforça os estereótipos de gênero e cria barreiras para a eliminação de todas as formas de violências e discriminações contra mulheres e meninas em sua diversidade.</p>
<p><b>Misoginia</b></p>	<p>Misoginia: (i) Aversão às mulheres (Pérez Manzano, 2018); (ii) Recurso consensual de poder que oprime as mulheres antes mesmo de agir ou manifestar-se, apenas por sua condição de gênero. Está presente quando se pensa e age naturalizando-se o dano, a marginalização, os maus tratos e a hostilidade contra as mulheres (Lagarde, 2005). (Programa Spotlight, 2022)</p>
<p><b>Mulheres em sua diversidade</b></p>	<p>A expressão torna visível o fato de que “a discriminação contra as mulheres está inevitavelmente vinculada a outros fatores que afetam suas vidas” (COMITÊ CEDAW, 2017, § 12). Diversidade inclui, sem prejuízo de reconhecimento de outros grupos, mulheres independentemente de sua idade, raça/cor, etnia, povos ou comunidades tradicionais, situação socioeconômica, nacionalidade, estado civil, orientação sexual ou identidade de gênero, orientação política, religião ou crença, ser refugiada, migrante ou asilada, encontrar-se em situação de rua ou situação de privação da liberdade.</p>

<p><b>Perspectiva de Gênero</b></p>	<p>Metodologia que permite identificar, questionar e valorar a discriminação, a desigualdade e a exclusão das mulheres, assim como as ações que devem ser empreendidas para atuar sobre os fatores de gênero e criar condições de mudança para a igualdade de gênero. (MEXICO, 2014, p. 22)</p>
<p><b>Sexismo</b></p>	<p>Discriminação contra uma pessoa com base em seu sexo. No caso das mulheres, trata-se de considerá-las com inferiores aos homens, inaptas para algumas funções e atividades, especialmente aquelas que se relacionam à participação política e tomadas de decisões na esfera pública.</p>
<p><b>Transversalidade de gênero</b></p>	<p>“A integração ativa e transparente de uma perspectiva de gênero a todas as políticas e programas, a fim de que possam ser analisadas suas consequências, respectivamente para a mulher e o homem, antes que decisões a respeito sejam tomadas.” (NAÇÕES UNIDAS, 1995, p. 194)</p>
<p><b>Violência contra as mulheres baseada em gênero/por razões de gênero</b></p>	<p>Qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause a morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, nos âmbitos público e privado, que seja motivada ou se sustente nas relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, situando as mulheres em situações de subordinação, que constitua uma violação de direitos humanos que limita, total ou parcialmente, o reconhecimento, gozo e exercício desses direitos (MESECVI, 2018).</p>
<p><b>Vulnerabilidade</b></p>	<p>Vulnerabilidade social tem dimensões sociais, econômicas e culturais que interferem com a fragilidade de acesso a direitos, a bens e serviços públicos, ao mercado de trabalho e a outras modalidades de proteção social para determinados grupos da população. Atrelada a tais dimensões tem-se a desigualdade de gênero, que delinea possibilidades e trajetórias de vida diferentes para mulheres e homens e colocam as mulheres em situação mais vulnerável principalmente quando relacionada à divisão sexual do trabalho e à dimensão do cuidado. (CRUZ, HILLESHEIM, 2016)</p>



# APRESENTAÇÃO

O Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios - PNPF<sup>1</sup>, instituído pelo Decreto nº 11.640 de 16 de agosto de 2023<sup>2</sup>, consiste numa estratégia de gestão interfederativa da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e tem como objetivo prevenir todas as formas de discriminações e violências contra todas as mulheres e meninas em sua diversidade<sup>3</sup>, sejam cidadãs brasileiras ou demais mulheres e meninas<sup>4</sup> que se encontrem em território nacional, independentemente de origem ou status migratório.

A articulação de medidas para prevenir os feminicídios atende à convocação do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), que tem como prioridades de seu governo a erradicação das desigualdades sociais, a tolerância zero à violência contra as mulheres e a eliminação dos feminicídios no Brasil.

Enquanto compromisso do governo, o PNPF está fundamentado na Constituição Federal de 1988, que estabelece o Pacto Federativo com atribuições da União, dos estados, municípios e Distrito Federal, para a formulação, implementação e execução de políticas públicas para a promoção da cidadania e garantia de direitos para todos os cidadãos e as cidadãs.

Está também amparado pela Agenda Transversal Mulher do Plano Plurianual (PPA 2024-2027), (BRASIL, 2024a), que tem o “propósito de agrupar os atributos do PPA que estão distribuídos em programas finalísticos” (p.3) de diversos ministérios. Dessa forma, o documento orienta a formulação de políticas com transversalidade de gênero e abordagem intersetorial, premissas necessárias para a construção de políticas públicas abrangentes, com capilaridade, inclusivas e uma sociedade mais igualitária<sup>5</sup>.

A coordenação do PNPF é atribuição do Ministério das Mulheres<sup>6</sup>, criado em janeiro de 2023 como órgão da administração federal direta com competência para a formulação e execução de políticas para as mulheres e de diretrizes para a garantia de seus direitos, por meio da articulação intersetorial e transversal junto aos órgãos das três esferas federativas, entidades públicas e privadas e organizações da sociedade civil. O PNPF é estruturante das ações do Ministério juntamente com as demais políticas, programas e planos formulados e implementados para o avanço dos direitos das mulheres e integra a Mobilização Nacional pelo Feminicídio Zero<sup>7</sup>, lançada em agosto de 2024 com coordenação do Ministério das Mulheres.

<sup>1</sup> Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/pacto-nacional-de-prevencao-aos-femicidios>. Acesso em 5 ago, 2024.

<sup>2</sup> Decreto 11.640/2023 que Institui o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11640.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.640%2C%20DE%2016,Nacional%20de%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20aos%20Femic%C3%ADdios](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11640.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.640%2C%20DE%2016,Nacional%20de%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20aos%20Femic%C3%ADdios). Acesso em 12 mar, 2024.

<sup>3</sup> Este documento adota a expressão mulheres e meninas em sua diversidade como forma de garantir maior fluidez ao texto. A diversidade, nesse caso, corresponde ao reconhecimento da interseccionalidade nos sentidos apontados por COLLINS e BILGES (2021), segundo o qual, uma descrição genérica seria “Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas.” (p. 16)

<sup>4</sup> O PNPF adota a Recomendação 35 do Comitê CEDAW (ONU, 2017) e considera que “§ 14 - A violência de gênero afeta as mulheres ao longo de seu ciclo de vida e, conseqüentemente, as referências às mulheres neste documento incluem as meninas.

<sup>5</sup> Para fortalecer a transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas públicas, recomenda-se também a leitura das agendas transversais para crianças e adolescentes (BRASIL, 2024b), povos indígenas (BRASIL, 2024c) e igualdade racial (BRASIL, 2024d) que, conjuntamente, permitem visualizar formas de potencializar as ações governamentais.

<sup>6</sup> Decreto 11.351/2023 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Mulheres e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11351.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11351.htm). Acesso em 12 mar, 2024.

<sup>7</sup> Sobre a Mobilização Nacional pelo Feminicídio Zero ver: <http://gov.br/mulheres/femicidiozero>

Feminicídios, ou as mortes violentas de mulheres em razão do gênero, são considerados como o desfecho de um *continuum* de violências que afetam a vida das mulheres (KELLY, 1988 apud. ONU Mulheres, SPM, 2016). Sua ocorrência e a tolerância pela sociedade têm como causa fundamental as desigualdades de gênero e suas intersecções com as desigualdades de raça/cor, etnia e desigualdades sociais e econômicas. Essas desigualdades são constitutivas da organização da sociedade brasileira e, por isso, são consideradas causas estruturais. Nesse sentido, entende-se que os feminicídios são a forma extrema das violações de direitos que produzem vulnerabilidades sociais com impactos diferentes para as mulheres nas distintas etapas do ciclo de vida, sejam elas brancas, negras ou indígenas e provenientes de diferentes classes sociais.

O Ministério das Mulheres acredita que medidas eficazes para a prevenção dos feminicídios envolvem ações de transformação das normas sociais de gênero e que contribuam para reverter o quadro de sucessivas violências e discriminações que impedem o pleno desenvolvimento das mulheres e meninas. Apenas dessa forma se poderá reduzir o número de mortes, evitando que aconteçam.

Para alcançar esse objetivo, são necessárias intervenções que não tenham como foco apenas as consequências – a violência já sofrida, a morte já consumada – mas que promovam ações voltadas à transformação das causas estruturais. Com essa perspectiva a política nacional se alinha às recomendações internacionais (ONU MUJERES, 2015) e promove a mudança de paradigma que envolve a atuação ampla e coordenada entre governos e entre os Poderes da República que contemple a revisão e a formulação de leis, o desenho e implementação de políticas direcionadas a prevenir e reduzir as diversas formas de violências e discriminações de gênero contra todas as mulheres e meninas, em sua diversidade, com orçamento adequado às dimensões do problema a ser enfrentado e recursos políticos, administrativos, técnicos, tecnológicos e humanos compatíveis com a complexidade das desigualdades estruturais que precisam ser modificadas.

O Decreto 11.640 de 16 de agosto de 2023, em seu artigo 2º, define os seguintes objetivos específicos para o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios:

- I. Fomentar o desenvolvimento de ações governamentais de prevenção primária, secundária e terciária a todas as formas de discriminação, misoginia e violência de gênero contra as mulheres, em sua diversidade, de forma articulada, intersetorial, multidisciplinar, interministerial e interfederativa, envolvidos os órgãos da administração pública federal, os governos estaduais, municipais e distrital; e
- II. Envolver a sociedade civil nos processos de participação e controle social das ações de prevenção primária, secundária e terciária a todas as formas de discriminação, misoginia e violência de gênero contra as mulheres, em sua diversidade.

O PNPF está organizado como uma estratégia de gestão que orienta o planejamento e a execução de ações de articulação entre diversos setores do Executivo (educação, saúde, assistência social, segurança pública, justiça, dentre outros); do Judiciário, do Legislativo e da sociedade civil.

O modelo de gestão e governança do PNPF tem inspiração no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011b), implementado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) entre 2007 e 2012. O PNPF retoma

e atualiza suas premissas de transversalidade de gênero, intersectorialidade e capilaridade para induzir ações coordenadas para a prevenção a todas as formas de violência baseada em gênero contra todas as mulheres e meninas, em sua diversidade.

A transversalidade de gênero visa garantir que a questão de violência contra a mulher e de gênero perpassasse as mais diversas políticas públicas setoriais. A intersectorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias etc.); e outra, implica uma maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho, segurança pública etc.). Desta articulação decorre a terceira premissa que diz respeito à capilaridade destas ações, programas e políticas; levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres até os níveis locais de governo. (BRASIL, 2011b, p. 24).

### **O Brasil na Comunidade Internacional de Direitos Humanos**

A implementação de uma estratégia de gestão das medidas de prevenção aos feminicídios está alinhada com o compromisso do governo brasileiro com a agenda internacional de direitos das mulheres, na forma como previsto em documentos assinados e ratificados pelo Estado brasileiro, entre os quais a CEDAW - Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra as Mulheres (Convenção de Belém do Pará, OEA, 1994), e a CERD - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1969). O Brasil também é signatário de importantes instrumentos normativos de direitos humanos e desenvolvimento como a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), a Declaração e Programa de Ação de Durban (2001), entre outras.

Em setembro de 2015, o governo brasileiro conjuntamente com outros 193 líderes mundiais, ingressou na plataforma dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, para o alcance dos 17 Objetivos de Desenvolvimento (ODS), entre eles o ODS 5 “Alcançar a igualdade de gênero e capacitar todas as mulheres e meninas”.

Em 2023 o governo federal retoma seus compromissos com a Agenda 2030 e ações para eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas como parte do caminho para alcançar a igualdade de gênero.

Este documento apresenta os conceitos e diretrizes utilizados na construção do PNPf e de sua estrutura de governança e está organizado em quatro partes. Na primeira parte encontra-se a contextualização do problema da violência baseada em gênero contra as mulheres no Brasil e a resposta do governo brasileiro com políticas públicas iniciadas na década de 1980. Na segunda parte são apresentados os conceitos que fundamentam a mudança de paradigma para a ação do governo para prevenir todas as formas de violência baseada em gênero contra mulheres e meninas em sua diversidade. A terceira parte introduz o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios com seus objetivos, princípios e diretrizes e, na quarta parte, encontra-se o modelo de governança do PNPf.

A construção do PNPF é resultado do trabalho dos ministérios que integram o Comitê Gestor, da Casa Civil, da consultoria da Controladoria-Geral da União e da equipe da Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres do Ministério das Mulheres (SENEV), que coordena o Comitê Gestor. Contou também com contribuições de organizações da sociedade civil<sup>8</sup> e o apoio técnico de ONU Mulheres.

O Plano de Ação do PNPF<sup>9</sup> não esgota as medidas adotadas pelo governo federal para prevenção a todas as formas de discriminações e violências baseadas no gênero contra as mulheres e meninas em sua diversidade. Antes disso, trata-se de um documento vivo, que inicia com as ações dos dez ministérios que compõem o Comitê Gestor, ao qual irão se somar ações de demais ministérios e instituições públicas, governos dos estados e municípios, setores da economia privada e sociedade civil.

Espera-se, assim, colocar em curso um processo de mudança contínuo, abrangente, de corresponsabilidade de todos os entes federativos e da sociedade, orientado por um planejamento estratégico de medidas a serem implementadas em curto, médio e longo prazo, que promovam a transformação de normas sociais de gênero com alcance em diferentes dimensões da vida pública e privada com os objetivos comuns de evitar que as violências baseadas em gênero ocorram, que se reproduzam, que se agravem e evitar que deixem sequelas irreparáveis para a vida das mulheres e meninas e seus familiares.

---

<sup>8</sup> Contribuições foram colhidas em dois encontros virtuais para Diálogos sobre a Proposta de um Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, organizados pela SENEV e a ONU Mulheres e foram realizados em 13 e 14 de julho de 2023 com a participação de 25 organizações e 35 representantes.

<sup>9</sup> Plano de Ação do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/marco/pacto-nacional-de-prevencao-aos-femicidios-lanca-plano-de-acao-com-73-medidas-para-enfrentar-a-violencia-contra-mulheres/PlanodeAo.pdf> Acesso em 05 ago, 2024.

# PARTE I



1

## CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E MENINAS NO BRASIL

A violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas é um problema global. No Brasil, registros oficiais de atendimentos a mulheres e meninas em serviços policiais, de saúde e na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 têm permitido acompanhar a presença dessa violência na sociedade.

Os números são impactantes, sobretudo quando se considera que a violência baseada em gênero tem repercussões em todas as esferas da vida de mulheres e meninas. Além disso, tratar de homicídios e feminicídios significa falar de vidas perdidas para a violência, algumas muito jovens.

Sabe-se, no entanto, que os números não refletem a totalidade de situações que são vivenciadas por mulheres e meninas em razão de gênero, idade, raça/cor ou etnia, orientação sexual, entre outras características que as definem como indivíduos diversos e resultam em desigualdades cruzadas.

Algumas causas para essas lacunas de registros são conhecidas: muitos serviços ainda funcionam com perspectivas discriminatórias contra as mulheres, não adotam protocolos ou diretrizes adequados para identificar as causas de gênero na violência contra as mulheres e meninas e aplicar medidas compatíveis com a gravidade de situação, não investem em capacitação continuada para seus profissionais nem em sistemas de dados adaptados aos registros dessas violências.

Há também problemas com os sistemas de dados e produção de estatísticas que, em alguns casos, fragmentam a recopilação de registros para mulheres, crianças e adolescentes, mulheres idosas, de acordo com as restrições atinentes aos serviços especializados no atendimento a cada um desses segmentos.

Além disso, outro aspecto que interfere com as lacunas entre os dados de violência e a realidade vivenciada pelas mulheres e meninas deve-se ao fato, também conhecido, de que nem toda mulher que sofre violência busca ajuda institucional, seja por receio de confrontar o agressor, de não contar com rede de apoio para a sua decisão, por não reconhecer que está sofrendo uma violência, por desconhecer as leis e serviços existentes ou, ainda, por não confiar nas instituições.

No caso da violência contra meninas esses obstáculos são ainda maiores por dependerem, muitas vezes, da intervenção de uma pessoa adulta para buscar ajuda.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2009), 54% das entrevistadas que sofreram violência praticada pelo cônjuge/ex-cônjuge disse ter preferido recorrer a familiares para resolução do problema. Esse percentual é influenciado pela cor das mulheres: 61,6% das mulheres brancas acionaram a polícia, enquanto 51,9% das mulheres negras disseram ter tomado a mesma decisão.

Tendo em mente essas limitações, abaixo são apresentados alguns dados que permitem estabelecer alguns contornos para a violência baseada em gênero contra mulheres e meninas.

## Sistemas de Informações da Saúde /Ministério da Saúde

Os sistemas de dados da saúde fornecem o panorama mais abrangente de dados sobre violência contra mulheres e meninas.

- » Entre 2012 e 2022, foram registrados 48.289 óbitos de mulheres por homicídios. Em média foram 4.400 mortes por ano, com taxas que variaram entre 4,7 mortes por 100 mil mulheres (2017) a 3,5 mortes por 100 mil mulheres (2021) (IPEA, FBSP, 2024)<sup>10</sup>.
- » Entre 2012 e 2020, uma média de 2.200 mulheres foram assassinadas por disparos de arma de fogo a cada ano (ISP, 2022).
- » Em 2020 foram notificados ao Sistema Nacional de Agravos e Violências (SINAN) 9.000 casos de violência não fatal com uso ou presença de armas de fogo. Em 41% dos casos as vítimas eram mulheres que sofreram violência física (52%), violência psicológica/moral (22%) e violência sexual (16%). A maior parte das ocorrências de violência física e psicológica ocorreu em residências, enquanto os casos de violência sexual, foram mais frequentes em vias públicas. Nos casos de violência psicológica e sexual a presença de armas de fogo está associada a ameaças e coações (ISP, 2022).

## Mulheres negras

Desde 2012 (WAISELFIZ, 2012 e 2015) os dados sobre homicídios de mulheres têm recebido análises que mostram as diferenças regionais na distribuição dessas mortes entre os estados e municípios, mas é a diferença entre mulheres negras e não negras que mais tem chamado a atenção, colocando um desafio para a superação das desigualdades de gênero e raça que afetam de forma desproporcional a vida de mulheres e meninas negras (WERNECK, 2010).

- » Em 2022, 66,4% do total de mulheres assassinadas eram negras. No mesmo ano, as taxas por 100 mil indicam que foram mortas 4,2 mulheres negras e 2,4 não negras (IPEA, FBSP, 2023).
- » Dados de 2020 mostram que, naquele ano, “as mulheres negras foram 2,3 vezes mais assassinadas por disparos de arma de fogo fora de casa (rua e outros ambientes públicos ou não domésticos) do que dentro de casa, enquanto para as mulheres não negras essa diferença foi menor (1,5 vezes)” (ISP, 2022, p. 14).

---

<sup>10</sup> Segundo os autores do documento, esse número deve ser considerado com cautela, uma vez que nos últimos anos houve uma sensível redução na qualidade dos dados dos acompanhado pelo aumento de registros das mortes violentas sem indicação da causa (se homicídio, acidente ou suicídio). O problema afeta todos os registros de mortes violentas identificados no SIM (IPEA, FBSP, 2024).

Existem muitas lacunas na produção de dados com recortes específicos da população como: mulheres indígenas, mulheres com deficiências<sup>11</sup>, mulheres idosas<sup>12</sup>, mulheres lésbicas, bissexuais ou trans, entre outros grupos, o que dificulta conhecer a extensão e os tipos de violências a que estão expostas, bem como desenvolver políticas públicas adequadas ao enfrentamento do problema.<sup>13</sup>

Há também uma lacuna de análises sobre a distribuição por sexo da violência praticada contra crianças, adolescentes e jovens. Nesse caso, parece prevalecer a compreensão restritiva sobre violência baseada em gênero como limitada às mulheres adultas e no contexto de relações conjugais. Pesquisa do DataSenado (2023), no entanto, apurou que a violência em contexto doméstico e familiar - que é uma das formas de violência baseada em gênero de acordo com a Lei 11.340/2006 - praticada por algum familiar do sexo masculino afeta meninas desde muito jovens. Segundo 13% das respondentes, as violências começaram quando tinham até 14 anos de idade. A incidência da primeira agressão é de 17% na faixa etária entre 15 e 18 anos e 22% na faixa entre 19 e 24 anos (BRASIL, 2023, p. 31). Outra informação proveniente de dados policiais mostra que 76% dos registros de estupros são de estupro de vulnerável. Os dados também mostram que 88,2% das vítimas de estupro são do sexo feminino; 52,2% são negras; 61,6% são menores de 14 anos e que 84,7% dos casos foram cometidos por familiares ou conhecidos (FBSP, 2024).

A diversidade de mulheres, de contextos e circunstâncias e a multicausalidade da violência baseada em gênero podem distorcer os esforços de generalizações e estimativas. Essa realidade coloca aos governos tanto o desafio de produzir dados mais abrangentes, de qualidade e que sirvam como evidências para a construção das políticas públicas, quanto reforça a importância de adotar medidas preventivas que se voltem às consequências (a violência sofrida), mas tenham em perspectiva as causas dessa violência, evitando que ocorram e que se repitam (ONU MUJERES, 2015).

As estatísticas oficiais também são limitadas pelos tipos penais e pela compreensão das instituições sobre o problema. De acordo com o Instituto Sou da Paz, entre 2019 e 2021, 35% dos homicídios de mulheres registrados pelas polícias foram classificados como feminicídios,

---

<sup>11</sup> De acordo com a Recomendação Geral do Comitê de Especialistas do MESECVI, “no contexto da Convenção [de Belém do Pará] a violência contra meninas, adolescentes e mulheres com deficiência contempla qualquer ação ou conduta baseada tanto no gênero como na deficiência (ou baseada conjuntamente no gênero e na deficiência), que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à menina ou à mulher com deficiência, tanto no âmbito público quanto no privado.” (MESECVI, 2022, § 1). A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD, ONU, 2006) reconhece em seu preâmbulo que as mulheres, adolescentes e meninas com deficiência tendem a estar mais expostas à violência e à discriminação, e incluem, entre seus princípios gerais, o princípio da igualdade entre homens e mulheres. (MESECVI, 2022, p. 6) (tradução livre). Os dados do SINAN (IPEA, FBSP, 2023) ilustram essa diferença. Em 2021 o número de notificações de violência contra mulheres com deficiência foi de 8.303, enquanto foram registradas 3.896 notificações de violências contra homens com deficiência. Na distribuição por faixa etária foram registradas 558 notificações contra meninas e jovens com deficiência na faixa de 10 a 19 anos, e 204 notificações para meninos e jovens na mesma faixa etária.

<sup>12</sup> “Os dados sobre violência de gênero contra mulheres no Brasil indicam que há relação entre os grupos etários e alguns contextos ou situações que podem representar indicadores de maior risco de ocorrência de feminicídios, por exemplo: crianças e idosas geralmente são vitimadas pela violência familiar; vítimas adolescentes e jovens podem ser vítimas em feminicídios que ocorrem em contexto de criminalidade (mercado de drogas ilícitas, territórios dominados pelo crime organizado), sem exclusão do feminicídio íntimo e familiar; vítimas adultas são, frequentemente, envolvidas em feminicídio íntimo, sem exclusão do contexto da criminalidade, quando têm até 30 anos (Brasil, 2016; Oliveira et al, 2020; Portella, 2020; Lourenço, 2019)” (PNUD, 2022, p. 63).

<sup>13</sup> Para contornar a ausência de dados oficiais, grupos da sociedade civil têm sido responsáveis pela produção de informações originárias de pesquisas em fontes como periódicos ou pesquisas censitárias entre grupos que atendem a critérios específicos. Esses esforços têm sido valorizados por apresentarem um retrato da realidade e chamar a atenção da população sobre o problema que segue sendo invisibilizado nos dados oficiais. No entanto, essas iniciativas não eximem os governos do compromisso de produzir estatísticas oficiais. Ver, entre outros exemplos: Lesbocenso: <https://lesbocenso.com.br/relatorio-primeira-etapa>; Antra: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2023/01/dossieantra2023.pdf>; mulheres indígenas Guarani-Kayowa: <https://www.kunangue.com>.



sendo a maioria praticado por parceiros ou ex-parceiros afetivos das vítimas<sup>14</sup>. Esses números podem revelar a limitação da compreensão dos feminicídios em contexto da violência doméstica e familiar como principal crime a ser abordado pela política pública.

Entre as causas para essa limitação podem ser apontadas o conhecimento sobre violência contra as mulheres solidificado a partir da Lei Maria da Penha, a associação entre a violência baseada em gênero e os papéis tradicionais do feminino (esposa, mãe), e a maior facilidade em identificar os autores da violência, uma vez que a autoria é conhecida na maior parte dos casos, o que favorece a elucidação do crime de forma mais rápida<sup>15</sup>.

Outra limitação pode ser encontrada na recente aprovação de novos tipos penais e que ainda não encontram o adequado reflexo nas estatísticas oficiais – tal como a importunação sexual (Lei 13.718/2018), perseguição (Lei 14.132/2021), violência psicológica (Lei 14.188/2021), entre outras.

O Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios tem como pressuposto que os feminicídios são a forma mais extrema da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas, como tal, ocorrem após sucessivas violências, discriminações e violações aos seus direitos. Sua ocorrência não é um ato isolado, nem infortúnio que atinge a vida de apenas algumas mulheres (ONU Mulheres, SPM, 2016). É um problema social cuja causa está impregnada nas desigualdades estruturais de gênero, de raça/cor e etnia e outras interseccionalidades (COLLINS e BILGE, 2020) e das desigualdades sociais e econômicas que, por sua vez, também definem os critérios de exclusão ou de inclusão e participação na cidadania para homens e mulheres.

Essas desigualdades estruturais se expressam no dia a dia através da negação de acesso a direitos para mulheres e meninas, de discriminações e violências que afetam de forma desproporcional sua saúde mental e física, limitam sua liberdade e autonomia e violam o direito fundamental à vida e dignidade. Por ser um problema social, as consequências da violência não afetam apenas as mulheres que a sofrem diretamente. A sociedade perde, o país não desenvolve suas potencialidades sociais e econômicas e os governos falham em cumprir com suas responsabilidades constitucionais e aquelas assumidas perante a comunidade internacional de direitos humanos para a promoção dos direitos das mulheres.

Em alinhamento com os documentos internacionais de direitos humanos, o PNPf reflete a compreensão de que a violência baseada em gênero contra mulheres é uma violação de direitos humanos (DECLARAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS, Viena, 1993) e para sua eliminação são necessárias leis e políticas que respeitem a universalidade, a integralidade e a indivisibilidade dos direitos humanos.

Conhecer as circunstâncias em que as discriminações e violências de gênero ocorrem, quais as justificativas e motivações associadas à tolerância social à violência, quais seus impactos e consequências para a vida de mulheres e de seu entorno, considerando as dimensões individuais, coletivas e sociais e seus componentes culturais, econômicos e políticos constitui

---

<sup>14</sup> Tulio Khan (2019), especialista em análise criminal, pondera sobre o cuidado com os números de feminicídios, pois “boa parte deste crescimento é um artifício estatístico. O problema já é grave o bastante sem que seja preciso exacerbá-lo com a divulgação de estatísticas duvidosas”. KHAN, Tulio. Feminicídios: explosão do fenômeno ou mudança na classificação? In: <http://tuliokahn.blogspot.com/2019/11/feminicidios-explosao-do-fenomeno-ou.html>.

<sup>15</sup> De acordo com o estudo realizado pelo Instituto Sou da Paz, em 2021 foram esclarecidos apenas 35% dos homicídios investigados pelas polícias no país. A qualidade dos dados ainda é baixa quando se trata de conhecer a distribuição por raça e sexo. (ISP, 2023).



etapa fundamental e estratégica para formular políticas mais eficazes para evitar a violência e prevenir feminicídios.

Esse exercício reconhece o valor das leis que tipificam formas de violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas e permitem identificar responsáveis e aplicar medidas coibitórias, mas sobretudo alerta para a necessidade de ir além da abordagem penal na definição de quais atos e comportamentos serão considerados objeto da política pública, ou das percepções sociais sobre quem são as mulheres consideradas vítimas e que devem ser protegidas pelo Estado. É importante lembrar a obrigação constitucional e internacional do Estado brasileiro em proteger e garantir os direitos humanos de todas as pessoas que se identificam como mulheres e meninas em toda a sua diversidade.

Ademais, limitar o enfoque de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres a ações de segurança e justiça pode inclusive servir para a manutenção de estruturas de poder que são a causa do problema, na medida em que reproduzem os vieses de gênero, raça, classe e outras discriminações. Exemplos disso são os casos em que o Brasil foi condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Maria da Penha) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Márcia Barbosa) por não assegurar o acesso à justiça, à verdade e à memória às vítimas e suas famílias.<sup>16</sup>

Em outras palavras, significa que a prevenção aos feminicídios leva à busca de medidas mais amplas para modificar as normas sociais de gênero para reduzir as desigualdades sociais de gênero e suas interseccionalidades e tornar efetiva a equidade entre homens e mulheres.

---

<sup>16</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso Maria da Penha Maia Fernandes x Brasil. Relatório 54/01. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>, Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso Barbosa de Souza e outros x Brasil. Sentença 7 de setembro de 2021. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_435\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf). Acesso em 5 ago, 2024.

## HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL

Até os anos 1980, a violência contra as mulheres era considerada uma questão de âmbito privado. Foi graças à atuação dos movimentos de mulheres e feministas que a violência ocorrida no ambiente doméstico e das relações íntimas passou a ser reconhecida como problema social e de políticas públicas no Brasil e impulsionou avanços para o reconhecimento dos direitos das mulheres. Um marco para essas mudanças foi a aprovação da Constituição Federal, em 1988 (ALVES e PITANGUY, 2022).

Nas décadas seguintes, no campo governamental, a construção da institucionalidade das políticas para mulheres - que havia sido iniciada na década de 1980 com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e o surgimento das primeiras coordenadorias municipais de políticas para as mulheres – adquiriu novo patamar com a criação da Secretaria de Estado da Mulher (SEDIM/MJ, 2002) e culminou na criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), em 2003, como órgão da administração federal com status de ministério. A SPM/PR foi estratégica para novos avanços em diferentes segmentos da política nacional (PASINATO e VENTURA, 2022; ALVES e PITANGUY, 2022).

Entre os pilares da atuação da SPM/PR estão os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007 e 2011) e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2005). Com o lançamento dessa política, pela primeira vez o governo federal estabeleceu as diretrizes, conceitos, objetivos e princípios a serem adotados de forma compartilhada entre governos, sistema de justiça e sociedade civil para responder e prevenir a violência contra as mulheres (BRASIL, 2011a).

O enfrentamento à violência contra as mulheres foi considerado como campo prioritário entre as atribuições da SPM/PR, dada a complexidade e a gravidade do problema e a necessidade de formulação e implementação de políticas intersetoriais, com transversalidade de gênero e capilaridade territorial para alcance de todas as mulheres.

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007-2012), por sua vez, foi adotado como estratégia para a descentralização da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e permitiu à SPM/PR ser agente da indução de ações intersetoriais, interfederativas e promotoras da transversalidade de gênero. Por meio de convênios entre ministérios e governos estaduais, municipais e distrital foi possível realizar a transferência sistemática de recursos financeiros e técnicos para o enfrentamento à violência contra as mulheres.

Os eixos iniciais do Pacto sistematizaram ações para consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011a), incluindo a implementação da Lei Maria da Penha, combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres, promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão, promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à feminização da Aids (BRASIL, 2011b).

Em 2012, o Pacto foi revisado e seus eixos de ação foram reorganizados e ampliados para contemplar medidas voltadas à garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha, ampliação e fortalecimento da rede de serviços; garantia de segurança cidadã e acesso à justiça; garantia dos direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação dos seus direitos.

Posteriormente, o Programa Mulher, Viver sem Violência (2013-2015)<sup>17</sup> apresentaria novas soluções para a organização da política pública, como a Casa da Mulher Brasileira que contribuiu para novas formas de articulação intersetorial e organização da rede de atendimento especializado às mulheres em situação de violência, a ampliação do Ligue 180, a distribuição de unidades móveis para atendimento a mulheres em situação de violência no campo e na floresta e a humanização do atendimento a mulheres e meninas vítimas de violência sexual.

## Marcos Nacionais no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

**1985** Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e 1ª Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres

**2003** Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República

**2004** I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

### **Política Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres**

**2005** Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 (Dec. 7397/2010)

**2006** Lei Maria da Penha (L. 11.340/2006)

### **2007 Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**

**2012** Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha

**2013 Programa Mulher: Viver sem Violência** (Dec. 8.086/2013)

**2015** Tipificação penal do Femicídio (L. 13.104/2015)

**2019** Programa Mulher Segura e Protegida – alteração do nome do Programa Mulher: Viver sem Violência

**2021** Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio (Dec. 10.906/2021)

**2023 Criação do Ministério das Mulheres** (Dec. 11.351/2023)

Retomada do Programa Mulher Viver sem Violência (Dec. 11.431/2023)

Instituição do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios (Dec. 11.640/2023)

<sup>17</sup> Programa Mulher, Viver sem Violência. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/programa-mulher-viver-sem-violencia-1>. Acesso em 30 jan,2024

O desenho e implementação dessas políticas e estratégias foram guiados pelo fortalecimento do campo legislativo. Esse desenvolvimento se deu, particularmente, a partir da aprovação da Lei 11.340/2006 – a Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, descrita como “um microsistema de direitos” (CFEMEA, 2019) que visa a redução da violência doméstica e familiar através de medidas penais, de prevenção e proteção às mulheres.

No contexto regional, a aprovação da Lei Maria da Penha representou o compromisso brasileiro com o cumprimento da Convenção de Belém do Pará, e colocou o Brasil entre os países que possuem leis específicas para eliminação da violência de gênero contra as mulheres (PNUD, ONU MUJERES, 2017). No contexto internacional, a Lei Maria da Penha foi reconhecida como uma das três leis mais importantes em matéria da prevenção e erradicação da violência doméstica e familiar contra as mulheres, juntamente com as leis de Espanha e Mongólia. O reconhecimento enfatizou que a Lei Maria da Penha representava o “culminar de uma prolongada campanha das organizações de mulheres, envolvendo também organismos nacionais, regionais e internacionais, tais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos” (UNIFEM, 2009, p. 76).

No contexto nacional, a aprovação da Lei Maria da Penha impulsionou o crescimento da rede de serviços especializados, revolucionou a resposta do sistema de justiça à violência doméstica e familiar contra as mulheres, mas também reposicionou na sociedade o debate sobre a violência contra as mulheres, possibilitando o reconhecimento de outras expressões dessa violência no cotidiano, tanto nos espaços privados quanto públicos. Os crimes sexuais, a violência praticada por meios virtuais, a violência obstétrica e a violência política de gênero são algumas das formas que passaram a ter reconhecimento nos últimos anos, inclusive com impactos na produção legislativa (MATOS, BRITO e PASINATO, 2020; MATOS, 2024, PASINATO, 2024).

A aprovação da Lei 13.104 de 9 de março de 2015 (Lei do Femicídio) também é um desdobramento desse processo. A Lei alterou o Código Penal para incluir os feminicídios como uma das formas qualificadas do crime de homicídio: Artigo 121, § 2º, inciso VI “crime praticado contra a mulher em razão do sexo feminino”. Esses crimes podem ser considerados quando ocorrem em contexto de violência doméstica e familiar (inciso I) ou que ocorrem por menosprezo e discriminação em razão do sexo feminino (inciso II). A Lei também modificou a Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990) para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos<sup>18</sup>. A mudança legislativa foi fundamental para dar visibilidade aos homicídios de mulheres em razão de gênero:

- » Deu nome aos homicídios de mulheres em razão do sexo feminino, permitindo visibilidade aos crimes e favorecendo o reconhecimento de sua ocorrência como problema social, sensibilizando governos e a população para sua ocorrência;
- » Permitiu a produção de diretrizes para o sistema de justiça criminal investigar, processar e responsabilizar de forma adequada e célere essas mortes de mulheres (ONU Mulheres, SPM, 2016);
- » Contribuiu para o reforço da implementação da Lei Maria da Penha como forma de prevenção aos feminicídios que ocorrem em contexto de violência doméstica e familiar;

---

<sup>18</sup> Em 9 de outubro de 2024, entrou em vigor a Lei 14.994/2024 que torna o feminicídio um crime autônomo, além modificações no Código Penal, na Lei Maria da Penha, na Lei de Crimes Hediondos, na Lei de Contravenções Penais, e na Lei de Execução Penal relacionadas à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/14994.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/14994.htm)

- » Estimulou a adoção de medidas reparatórias como o auxílio financeiro para órfãos e órfãs de mulheres vítimas de feminicídios (Lei 14.717/2023), reforçando a responsabilidade do Estado brasileiro no reconhecimento dessas mortes como problema social e de políticas públicas. A medida está alinhada ao entendimento da CEDAW e da Convenção de Belém do Pará.

A figura abaixo ilustra as ações desenvolvidas pela SPM/PR em parceria com ONU Mulheres para apoiar o processo de implementação da Lei do Feminicídio e fortalecer as políticas públicas para seu enfrentamento.

### **Enfrentamento aos Feminicídios Parceria SPM/PR e ONU Mulheres (2013-2016)**



### **Mudanças políticas, pandemia de COVID-19 e impactos nas medidas de enfrentamento à violência contra as mulheres.**

O afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016, deu início a um novo período no governo federal. Os seis anos seguintes foram caracterizados pela diminuição de recursos financeiros nas políticas sociais, por frequentes mudanças na gestão da pasta, a descontinuidade de políticas, programas e ações voltadas aos direitos humanos e, particularmente, às mulheres e à mudança de uma abordagem emancipatória e pautada nas mulheres como sujeitos de direitos. O resultado foi a interrupção abrupta no ciclo virtuoso de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres que vinha se desenvolvendo até aquele ano (TCU, 2018, RODRIGUES, 2022). Os efeitos desse processo foram descritos como parte de um projeto político para levar à perda de direitos pelas mulheres e à sua invisibilidade nas políticas públicas (BRASIL, 2022) e efetivaram-se com a ressignificação de conceitos centrais para a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, levando a mudanças no direcionamento discursivo e político que afetaram profundamente a compreensão sobre as causas estruturais da violência baseada em gênero e suas interseccionalidades. Esses deslocamentos se estenderam sobre a produção legislativa, a oferta de serviços, a criação de diretrizes e normas técnicas e a capacitação de pessoal para o atendimento a mulheres em situação de violência. Entre as mudanças podem ser apontadas:

- » o abandono da perspectiva preventiva e de promoção de direitos e a assunção de outra, de caráter punitivista, em que as mulheres são vistas como vítimas/objeto de tutela e proteção;
- » a substituição de um olhar integral sobre direitos humanos para a centralidade do combate ao crime;
- » o afastamento da perspectiva de gênero para adoção da abordagem familista;
- » o apagamento da diversidade de gênero e raça e, conseqüentemente, de suas interseccionalidades;
- » o abandono das políticas de promoção e acesso a direitos para o reforço de práticas assistencialistas orientadas por valores conservadores e estereótipos de gênero e raça e etnia.

A situação política foi agravada pela crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19 que se espalhou pelo mundo a partir do início de 2020. No Brasil, os primeiros casos foram notificados em março daquele ano dando início a longos dois anos de medo e incertezas provocados pelo número crescente de mortes e o descaso do governo frente à situação. A crise econômica contribuiu para o empobrecimento da população e a redução acelerada no orçamento para as políticas sociais. As mulheres e meninas, como historicamente documentado, foram os grupos mais afetados por essas crises, agravadas pelas desigualdades estruturais de gênero, raça/cor e etnia. O aumento de denúncias de violência doméstica em alguns países levou ao alerta mundial sobre a “pandemia paralela”<sup>19</sup> da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas, cuja extensão e gravidade deveriam estar no centro das medidas durante o período de exceção criado pela pandemia.

Apesar da redução de orçamento, da precarização dos serviços e da ausência de diretrizes nacionais, diversas instituições empenharam esforços para transpor o atendimento aos meios virtuais e à distância, para manter abertos os canais de acesso às denúncias para as mulheres e meninas que estivessem vivenciando situações de violência<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Artigo de Phumzile Mlambo-Ngcuka, Diretora Executiva da UN Women. The immense impact of COVID-19. Disponível em: <https://www.globalgovernanceproject.org/the-immense-impact-of-covid-19/phumzile-mlambo-ngcuka/>.

<sup>20</sup> Em agosto de 2020, para apoiar a organização das iniciativas, a ONU Mulheres lançou documento com diretrizes para o atendimento durante o período de isolamento social (ONU Mulheres, 2020). Apesar da ampla divulgação de números da violência, poucas pesquisas foram realizadas para apurar as situações de violências vivenciadas pelas mulheres e meninas. Uma dessas pesquisas foi realizada pelas organizações Sempre Viva Organização Feminista (SOF) e a Gênero e Número (GN). Entre os resultados, foi apurado que 11% das entrevistadas relataram ter sofrido pelo menos um tipo de violência em um rol compreendendo atitudes de controle, ameaças, humilhações e desqualificação das mulheres como mães e donas de casa. A violência física e a violência sexual foram menos relatadas (SOF, GN, 2020).



## **O MINISTÉRIO DAS MULHERES E A RETOMADA DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES**

A criação do Ministério das Mulheres, em janeiro de 2023, representa o compromisso do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) com as políticas sociais, os direitos humanos e os direitos de todas as mulheres. Desde o trabalho do grupo de transição de governo (BRASIL, 2022), a análise do contexto permitiu definir uma agenda de reconstrução da política nacional para as mulheres com fortalecimento das parcerias institucionais, proximidade com a sociedade civil organizada e proposição de novas políticas, programas e ações que contribuam para o avanço dos direitos das mulheres. Essa agenda teve a criação do Ministério das Mulheres o seu ponto central.

A violência baseada em gênero contra as mulheres está no centro da atuação do Ministério das Mulheres e do compromisso do governo do Presidente Lula em eliminar as desigualdades sociais e reduzir os feminicídios. Na visão do Ministério das Mulheres, o momento é oportuno para revisar experiências, analisar os processos de desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, aprender com os 13 anos de gestão na Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003-2016) e formular políticas mais avançadas e alinhadas com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro para eliminar a violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas e garantir que todas possam viver com liberdade e autonomia.

Nesse contexto, o Ministério das Mulheres propõe um novo Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios a partir da mudança de paradigma na política voltada à redução dos feminicídios tendo como eixos estruturantes a prevenção de todas as formas de violência baseada em gênero contra todas as mulheres e meninas em sua diversidade.





# PARTE II



4

## **VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES E MENINAS EM SUA DIVERSIDADE: CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS, CAUSAS E IMPACTOS**

### **4.1 - Fundamentos conceituais do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios**

#### **Violência baseada em gênero contra mulheres e meninas**

São consideradas formas de violência baseada em gênero contra as mulheres “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (Art. 1º, Convenção de Belém do Pará).

A expressão violência de gênero contra as mulheres é utilizada “como um termo mais preciso, que torna explícitas as causas que se baseiam no gênero e os impactos da violência. Essa expressão fortalece a compreensão dessa violência como um problema social e não individual, requerendo respostas abrangentes, para além de eventos específicos, agressores individuais e vítimas/sobreviventes” (§ 9º, Recomendação 35 Comitê CEDAW).

As experiências acumuladas de medidas institucionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas apresentam como foco a violência doméstica e familiar e a violência sexual. No entanto, o reconhecimento social crescente sobre outras formas de violências que afetam de forma específica e/ou desproporcional a mulheres e meninas em sua diversidade torna urgente que novas medidas sejam providenciadas e medidas existentes sejam revisadas para que possam ser aplicadas a outras formas de violência de gênero “já que muitas dessas formas de violência estão interrelacionadas e compartilham fatores de risco comuns (HEISE, 2011, p. 4)” (ONU MUJERES, 2015).

#### **Femicídios**

Diferentes formas de violência baseada em gênero contra mulheres e meninas apresentam potencial desfecho fatal, seja ele causado de forma intencional ou não intencional. Por isso, os femicídios são considerados como o ponto mais extremo de violências que são praticadas contra as mulheres e meninas em sua diversidade, de forma específica ou desproporcional.

O feminicídio é o término, o fim extremo de um continuum de terror contra as mulheres que inclui uma vasta gama de ações, que vão muito além de abusos verbais e físicos, tais como estupro, tortura, escravidão sexual, incesto e abuso sexual na infância, agressões físicas e emocionais, assédio sexual (no telefone, nas ruas, no escritório, em salas de aula), [...] negação de alimentos a mulheres em algumas culturas, cirurgias cosméticas e outras mutilações em nome da estética. Quando essas formas de violência terminam em morte, fala-se em feminicídio (RADFORD; RUSSEL, 1992, p. 15) (tradução livre).

Para alcançar seu objetivo de prevenir que mulheres morram em razão da desigualdade de gênero, o PNPf está fundamentado em características do conceito de feminicídio, entre as quais se destacam:

- I. Feminicídios são crimes de poder e servem à manutenção e reprodução do poder patriarcal sobre as mulheres (Segato, 2006);
- II. Feminicídios são fatos e condutas violentas contra as mulheres por serem mulheres, que levam em algumas ocasiões à morte de algumas delas (Russel & Caputti, 1992);
- III. Feminicídios não são fatos neutros nos quais o sexo do sujeito passivo é indiferente, mas ocorrem com mulheres precisamente porque são mulheres, como consequência da posição de discriminação estrutural que a sociedade patriarcal atribui aos papéis femininos (Copello, 2012, p. 122);
- IV. Feminicídios se referem à violência intencional (homicídios) ou não intencional praticada contra mulheres (aborto inseguro, mutilação genital, entre outras) (COPELLO, 2012). Todas essas mortes ocorrem com mulheres porque são mulheres. A causa é a desigualdade de gênero e, por isso, essas mortes devem ser consideradas como violência evitável;
- V. Na mesma linha, Lagarde argumenta pela ampliação do conceito para abarcar outras formas de violência que denomina de “femicidas”, incluindo acidentes, suicídios e mortes maternas que sejam decorrentes de discriminação, negligências, negação de direitos, entre outros fatores que contribuem para agravar as situações de violência e vulnerabilidade social a que mulheres e meninas são expostas. “Esta definição baseia-se na suposição de que tais mortes são produzidas em quadro de opressão de gênero e outras formas de opressão. Portanto, elas são evitáveis.” (LAGARDE, 2008, p. 225);
- VI. Feminicídios são crimes de Estado, que ocorrem “quando o Estado não dá garantias para as mulheres e não cria condições de segurança para suas vidas na comunidade, em suas casas, nos espaços de trabalho e lazer. Mais ainda quando as autoridades não realizam com eficiência suas funções” (Lagarde, 2004, p. 6).

A adoção dessa definição mais ampla para abarcar distintas características dos feminicídios está respaldada nos documentos internacionais como a Declaração sobre o Feminicídio, apresentada pelo Comitê de Expertas do Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará – CEVI/MESECV (2008), que alinha a definição de feminicídio como a Convenção de Belém do Pará ao considerar os feminicídios como “a morte violenta de mulheres em razão do gênero, que pode ocorrer dentro da família, no ambiente doméstico ou em qualquer outra relação interpessoal; na comunidade, por qualquer pessoa, ou que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado e seus agentes, por ação ou omissão” (Anexo 2). Outra referência é o Documento de Conclusões Acordadas sobre a eliminação e prevenção de todas as formas de violência contra mulheres e meninas, resultado da reunião da Comissão de Status da Mulher (CSW), em 2013<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Agreed conclusions on the elimination and prevention of all forms of violence against women and girls. E/2013/27 E/CN.6/2013/11. Disponível em: Etpu (un.org) Acesso em 14 mar, 2024.

## 4.2 - Características da violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas em sua diversidade

A Lei 13.104/2015 – a Lei do Feminicídio – desencadeou novos avanços no campo da segurança e justiça no que tange ao reconhecimento de características de gênero e raça/cor na violência praticada contra mulheres e meninas. Contudo, como tem sido observado, mudanças legislativas são fundamentais no processo de assegurar o acesso das mulheres a seus direitos, mas não são suficientes – especialmente aquelas do âmbito penal – quando se pretende implementar políticas que ajudem na prevenção das mortes. Nesse caso, mais do que crimes, é importante considerar que feminicídios são violações aos direitos das mulheres e, como tal, demandam políticas integrais, intersetoriais e que promovam os direitos das mulheres, além da responsabilização de agressores.

Essa abordagem, da violência como violação de direitos humanos, é mais compatível com a complexidade da violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas e leva à necessidade de considerar sua ocorrência em diferentes contextos, circunstâncias e aquelas relacionadas às características das mulheres que são diretamente afetadas por ela. Essa amplitude é necessária para o desenho da política pública, para a construção de estratégias para aprimorar as políticas existentes e fomentar o desenvolvimento de novas formas de prevenção.

Uma vez que as causas da violência baseada em gênero são estruturais e estão relacionadas com as desigualdades de gênero, raça/cor e etnia e condições econômicas não é possível listar todas as interrelações entre características sociodemográficas, contextos e circunstâncias em que a violência baseada em gênero ocorre. Nesse sentido, o Comitê CEDAW afirma que

Como as mulheres experimentam formas de discriminação diferentes e cruzadas, que geram impacto negativo agravante, o Comitê reconhece que a violência de gênero pode afetar algumas mulheres em diferentes graus, ou de maneiras diferentes, o que significa que são necessárias respostas legais e políticas adequadas” (§ 13, Recomendação 35, CEDAW, ONU).

Além disso, para muitas mulheres, essas violências ocorrem de forma tão imbricada que nem sempre é possível classificá-la em um tipo ou circunstância apenas. Outras violências ainda apresentam alta tolerância social e política e não são reconhecidas pela sociedade nem pelas próprias mulheres, uma vez que estão naturalizadas, são desculpadas ou banalizadas e, muitas vezes são entendidas como expressões de cuidado, proteção, fidelidade entre parceiros afetivos, ou merecimento por algum desvio de conduta em relação aos papéis sociais de gênero.

Na página a seguir encontram-se alguns exemplos que ajudam a construir um quadro de situações e desafios para a formulação de políticas públicas que contribuam para prevenir todas as formas de violência baseada em gênero contra mulheres e meninas.

## Características sociodemográficas

Algumas características que interferem como as violências de gênero afetam as mulheres e meninas são: a raça/cor, etnia<sup>22</sup>, ser lésbica, bissexual ou transgênero<sup>23</sup>, ser mulher com deficiência, entre outras.<sup>24</sup> Ainda, essas violências fazem parte do ciclo de vida e podem ocorrer em todo o processo de crescimento e socialização de meninas, adolescentes, jovens, adultas e mulheres idosas<sup>25</sup>.

Essas mulheres e meninas podem ser donas de casa, estudantes, aposentadas, empregadas do setor formal ou informal. Podem sofrer violência quando se encontram em situação de rua, ou em situação de migração, de refúgio ou asilo, quando são líderes religiosas ou de povos tradicionais, defensoras de direitos humanos<sup>26</sup>, comunicadoras, sindicalistas, mulheres que ocupam espaços/cargos de poder, mulheres candidatas ou eleitas a cargos legislativos, entre outras.

## Contextos

A literatura e os dados de violência contra as mulheres e meninas indicam haver correlação entre os locais em que os crimes são praticados, o tipo de relacionamento entre vítimas e agressores e/ou as motivações para os crimes (PNUD, 2022). Esses locais podem ser o espaço doméstico, das relações familiares e relações íntimas, mas também nas relações comunitárias, no ambiente de trabalho, de lazer, escolar ou de práticas religiosas, nos espaços de militância e participação política institucional, através das redes sociais e meios digitais, ou ainda, nos serviços públicos que deveriam promover seu acesso a direitos e atendimento digno. A violência pode também ocorrer em espaços públicos. Com relação a quem pratica a violência de gênero, estudos mostram a predominância de agressores do sexo masculino que podem ser parceiros ou ex-parceiros íntimos, familiares, amigos, colegas de trabalho ou escola, pessoas superiores hierárquicos (como chefes, por exemplo) ou referências religiosas (líderes religiosos). Embora se reconheça com mais facilidade a violência que é praticada por pessoas conhecidas pelas vítimas, não é necessário que exista relacionamento prévio entre a vítima e o agressor."

<sup>22</sup> O uso de etnia como marcador de diferença social tem como objetivo alertar sobre as discriminações e violências de gênero que afetam de forma particular mulheres e meninas indígenas e ciganas.

<sup>23</sup> Em 2022, uma decisão da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu que a Lei Maria da Penha também deve ser aplicada aos casos de violência doméstica ou familiar contra mulheres transgênero (<https://www.stj.jus.br/sites/porta1p/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/29012023-Sexta-Turma-estendeu-protecao-da-Lei-Maria-da-Penha-para-mulheres-trans.aspx>). Em 2019 o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia equiparado ofensas contra pessoas LGBTQIAPN+ a crime de injúria racial (<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512663&ori=1>).

<sup>24</sup> Ver nota .

<sup>25</sup> De acordo com Informe de Direitos Humanos da Pessoa Idosa (SNDPI, MDHC, 2023, nº3), no primeiro semestre de 2023, o Disque 100 registrou 65.331 denúncias de violência contra a pessoa idosa (26,7% do total de denúncias do serviço no mesmo período). A análise sobre as denúncias mostrou distribuição desigual entre as regiões do país, as faixas etárias e o sexo das vítimas. Pessoas idosas do sexo feminino correspondem a 69,1% das vítimas. A violência contra mulheres idosas prevalece em todas as faixas etárias: 14% das vítimas tinham entre 60 e 69 anos; 27,6%, entre 70 e 79 anos e 54,6%, entre 80 anos e mais. Para os homens os percentuais foram de 7,3%, 16,7% e 38,4%, respectivamente. (BRASIL, 2023, 11-12). Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/publicacoes/informe-em-direitos-humanos-da-pessoa-idosa/informe-03-direitos-da-pessoa-a-seguranca-e-a-uma-vida-sem-nenhum-tipo-de-violencia.pdf>.

<sup>26</sup> Defensoras de direitos humanos são todas as mulheres que trabalham para promover e proteger um direito ou conjunto de direitos humanos. De acordo com essa definição ampla, as mulheres defensoras de direitos humanos podem atuar individualmente ou no âmbito de coletivos, comunidades ou organizações da sociedade civil (DANTAS, 2021).

## Territórios

A violência contra mulheres e meninas é um problema global, que não respeita fronteiras. No Brasil, ela ocorre em grandes centros urbanos, em bairros nobres ou regiões periféricas, no interior do país, nas cidades de médio e pequeno porte, nas cidades litorâneas, nas fronteiras, nos campos, nas florestas ou regiões ribeirinhas. Está também presente em territórios dominados pelo garimpo, crime organizado ou em disputa territorial, entre outros.

## Tipos de violência

A listagem dos tipos de violência baseada em gênero pode ser bastante extensa. Considerando como exemplo aqueles que são mais conhecidos, sem prejuízo de inclusão de outras formas, encontram-se: assédio moral, assédio sexual, cárcere privado, ameaças, violência moral e psicológica, desaparecimentos <sup>27</sup>, exploração sexual de meninas e adolescentes e tráfico de mulheres para fins sexuais, prostituição forçada, homicídios, suicídios, violência física, patrimonial, violência sexual, violência obstétrica. (Ver ANEXO 3)

### 4.3 - Causas da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas em sua diversidade

A elaboração do PNPf considera que

“A violência de gênero contra as mulheres está enraizada em fatores relacionados ao gênero, como a ideologia do direito e privilégio dos homens sobre as mulheres, as normas sociais em relação à masculinidade, a necessidade de afirmar o controle ou poder masculino, o reforço dos papéis de gênero ou a prevenção, o desencorajamento ou a punição do que é considerado comportamento inaceitável para as mulheres. Esses fatores também contribuem para a aceitação social explícita ou implícita da violência de gênero contra as mulheres, muitas vezes ainda considerada como uma questão privada, e para a impunidade generalizada quanto a ela” (§ 19 – Recomendação 35, CEDAW, ONU).

As causas da violência baseada em gênero contra as mulheres são chamadas estruturais, uma vez que sua origem está na formação da sociedade brasileira. Entre as causas identificam-se a organização patriarcal que assegura posições de poder, privilégios de dominação aos homens sobre as mulheres; o racismo como herança da origem escravocrata da economia brasileira e a desigualdade econômica com a concentração de renda nas mãos de pequeno grupo em detrimento de significativa parcela da população vivendo na pobreza.

Dessas causas resultam as desigualdades de gênero, raça/cor e etnia e econômicas que se expressam no dia a dia através da negação de acesso a direitos para mulheres e meninas, de discriminações e violências que afetam de forma desproporcional sua saúde mental e física, limitam sua liberdade e autonomia e violam o direito fundamental à vida e dignidade.

<sup>27</sup> A violência de gênero contra mulheres e meninas é considerada como fator associado aos casos de desaparecimento, como considerado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos e ONU Mulheres que ressaltam a vinculação de desaparecimentos a outras formas de violência de gênero, como a violência sexual, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e os feminicídios (MESECVI, 2018). A violência pode ser forçada ou ser desencadeada como fuga para escapar da violência doméstica e familiar, ou mesmo na comunidade. Pode também ser usada para acobertar casos de homicídios em que os corpos são abandonados em locais ermos e de difícil localização. De acordo com dados do SINESP – Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública, entre 2019 e 2022 foram registrados 74.213 desaparecimentos de mulheres e 125.040 de homens, o que corresponde a taxas de 37,2% e 62,8% do total, respectivamente. Proporção semelhante, 39,7% de mulheres e 60,3% de homens estão entre as pessoas localizadas. O estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública não aprofunda o cruzamento de variáveis que ajudariam a compreender melhor quem são essas mulheres com relação à faixa etária, raça/cor. 54,1% do total de desaparecidos são pessoas negras. FBSP, Mapa dos Desaparecidos no Brasil. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/05/mapa-dos-desaparecidos-relatorio.pdf> Acesso em 14 fev, 2024.

A construção do PNPF parte do pressuposto que responder à complexidade e à multicausalidade da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas requer a formulação da política de prevenção de forma abrangente, inclusiva e transformadora. Para tanto, além do olhar voltado para as causas estruturais, é preciso identificar como essas causas se desdobram e manifestam na sociedade e que devem ser endereçadas pelas políticas públicas.

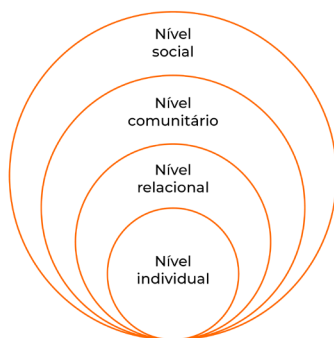
O modelo ecológico tem sido utilizado para aprofundar a compreensão sobre como essas causas se conectam e reproduzem as desigualdades que interferem com o risco de sofrer violência de gênero (HEISE, 1999, KRUG, 2000, ONU MUJERES, 2015). Trata-se de uma ferramenta para análise sobre as formas como os diferentes níveis se articulam e reproduzem no nível social (que abrange instituições, políticas, normas sociais etc.), relacional e comunitário (dos relacionamentos e práticas sociais) e individual (características pessoais e histórico de vida). Seu uso “pretende assegurar que as intervenções tenham em conta e tratem as condições existente ao longo dos diferentes níveis”<sup>28</sup>.

Heise (1999) também chama a atenção sobre a importância de compreender que esses fatores não são fixos e não ocorrem em apenas um nível ou dimensão do modelo, mas apresentam uma interação dinâmica que contribui tanto para a multicausalidade da violência quanto para a complexidade da resposta ao problema.

O modelo ecológico fornece, portanto, um arcabouço teórico capaz de explicar porque certas comunidades ou grupos de pessoas têm taxas mais altas de violência, porque a violência ocorre em alguns ambientes e não em outros, porque certos indivíduos têm uma probabilidade maior de perpetrarem ou serem vítimas de violência e como as instituições contribuem para a manutenção desse modelo de relações sociais<sup>29</sup>.

O avanço na compreensão da complexidade da violência baseada em gênero e aplicação do modelo ecológico levou à identificação de fatores de proteção que devem ser considerados na elaboração de medidas de prevenção à violência baseada em gênero, compreendidos como “aqueles que diminuem a probabilidade de que mulheres e meninas experimentem violência em cada nível dentro do modelo ecológico”<sup>30</sup>. Os fatores de proteção podem também ser identificados como fatores de transformação das relações sociais, uma vez que não se aplicam apenas a indivíduos, mas devem perpassar toda a sociedade.

### **Figura: Fatores que manifestam e reproduzem as causas estruturais das desigualdades de gênero, raça/cor e etnia e econômicas**



<sup>28</sup> ONU MUJERES. Operar dentro del modelo ecológico. Disponível em: <https://www.endvawnow.org/es/articles/310-operating-within-the-ecological-model-.html>. Acesso 29 fev, 2024.

<sup>29</sup> Para outras formas de manifestação das desigualdades estruturais ver o Anexo 3.

<sup>30</sup> ONU MUJERES. Operar dentro del modelo ecológico.

## **Em cada nível podem ser identificados fatores que interferem com a desigualdade de gênero e raça:**

- » Fatores do nível individual: incluem o histórico pessoal (histórico de maus-tratos na infância, ter presenciado violência doméstica) e fatores biológicos (abuso de álcool ou substâncias psicoativas)<sup>31</sup>;
- » Fatores do nível relacional: familiares, amigos, parceiros íntimos e colegas, que podem aumentar ou proteger contra o risco de violência;
- » Fatores do nível comunitário: contextos de socialização formado por espaços como escolas, espaços de lazer e recreação, locais de trabalho, entre outros, e que reforçam as relações de dominação dos homens sobre as mulheres;
- » Fatores do nível social: referem-se a normas sociais que possam influenciar a aceitação ou rejeição da violência, bem como estruturas sociais, assim como práticas institucionais que produzam resultados nocivos ou preventivos em relação à violência.

## **Fatores transformadores das relações sociais**

- » Fatores individuais: valorizar o relato de meninas e meninos com relação às violências sofridas ou presenciadas, especialmente quando praticadas por pais, mães ou familiares; garantir acesso à saúde nos casos de dependência química e abuso de álcool; garantir condições de acesso à educação, esporte, lazer, cultura, saúde e moradia digna e todos os direitos básicos;
- » Fatores relacionais: incentivar relações respeitadas e livres de preconceitos e discriminações contra qualquer pessoa, reconhecendo a diversidade e o direito a viver sem violência; promover relações igualitárias;
- » Fatores comunitários: promover educação e socialização que favoreçam a não tolerância à violência e a desconstrução de estereótipos de gênero, raça e etnia e outras características de diversidade (deficiências, orientação sexual, identidade de gênero, pertencimento religioso, entre outros);
- » Fatores sociais: aprovar, revisar e implementar leis e políticas não discriminatórias, que promovam a equidade de gênero, raça/cor e etnia e uma cultura de não tolerância à violência baseada em gênero contra as mulheres em sua diversidade; remover obstáculos institucionais, sociais, culturais e econômicos que impedem ou limitam o acesso das mulheres à justiça e a seus direitos.

Conclui-se, então, que, ao desenvolver iniciativas de prevenção do feminicídio, a identificação de fatores de risco e proteção e de seu funcionamento (isoladamente ou em conjunto) desempenha um papel fundamental na definição de estratégias para garantia da segurança da mulher. Para cada tipo de fator de risco identificado (nos níveis social, comunitário, de relacionamento e individual), são requeridas medidas preventivas específicas.

---

<sup>31</sup> O uso de bebidas alcoólicas e outras drogas lícitas e ilícitas é um fator de risco para desencadear ou agravar a violência, mas não deve ser confundido com a causa da violência, cuja origem são as relações de poder e a desigualdade de gênero. Para aqueles que cometem as violências, o excesso no consumo pode atuar como desinibidor e favorecer a ocorrência de discussões, reações desproporcionalmente violentas, perda de autocontrole e exacerbação do comportamento agressivo. Para as vítimas, o consumo de substâncias deve ser investigado como fator de risco e vulnerabilidade. O agressor pode dopar ou levar a vítima a ingerir álcool ou outras drogas de forma intencional para a prática do crime, ou pode se aproveitar de situação em que a vítima não tem condições de reação e praticar a violência, o que pode ocorrer especialmente em casos de violência sexual (CNMP, 2020; Portella, 2020; PNUD, 2022).



## 4.4 - Impactos da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas

Em artigo de 1994, Lori Heise apresentou a violência baseada em gênero contra mulheres como uma epidemia global, afirmando que “ao esgotar a energia das mulheres, minar sua confiança, e comprometer sua saúde, a violência baseada em gênero priva a sociedade da plena participação da mulher” (HEISE, 1994, p.131, tradução livre). Dessa forma, a autora chama a atenção para o adoecimento das mulheres em razão da violência, mas também para o impacto causado em seu crescimento e participação na sociedade, no mercado de trabalho, nos estudos, na vida política e comunitária. Abaixo encontram-se alguns exemplos desses impactos que tem sido tratado pela literatura e demandam atenção no campo das políticas públicas.

Considerando a diversidade dos grupos de mulheres, esses impactos resultam em diferentes consequências, seja na gravidade, intensidade ou recorrência, para elas e as comunidades em que estão inseridas, como tem sido alertado com relação às mulheres negras, indígenas e outros grupos populacionais. Alguns exemplos desses impactos são:

### Impactos para a saúde de mulheres e meninas

Segundo a Organização Mundial de Saúde (2017), a violência baseada em gênero pode provocar impactos na saúde física, sexual e reprodutiva e na saúde mental de mulheres e meninas. A saúde física pode ser afetada pelas lesões, fraturas, hematomas e ferimentos provocados diretamente pela ação violenta, mas a literatura especializada também alerta para o desenvolvimento de doenças em decorrência da violência e do estresse causado por ela. Entre os exemplos estão a síndrome da dor crônica, fibromialgia, problemas no sistema gastrointestinal, dores de cabeça, dor nas costas, dor abdominal e problemas de saúde em geral.

A saúde sexual e reprodutiva também é afetada pela violência, incluindo a violência sexual praticada por parceiros íntimos. Nesse caso, as mulheres podem ter gravidez indesejada, problemas ginecológicos, infecções sexualmente transmissíveis, incluindo HIV, abortos espontâneos ou induzidos. Em caso de gestação, não é apenas a mulher que sofre os problemas de saúde, mas o bebê também pode ser afetado e nascer com baixo peso, nascer prematuro, além do risco de morte fetal. Entre os efeitos sobre a saúde mental, a literatura menciona depressão e ansiedade, distúrbios alimentar e de sono, sintomas somáticos, comportamento suicida, transtorno de pânico, dependência ou abuso de álcool (KRUG, 2020; OMS, 2017).

Muitas das doenças relatadas na literatura sobre violência baseada em gênero contra mulheres e meninas não estão (ou não parecem ser) diretamente relacionadas com a violência sofrida, uma vez que podem acometer qualquer pessoa da população. E, em razão dessa realidade, muitas vezes as causas anteriores aos sintomas deixam de ser investigadas por profissionais de saúde, o que mantém invisível a situação de violência e reproduz o desamparo das mulheres que procuram atendimento nos serviços de saúde.



Estudo realizado pelo Ministério da Saúde aponta que, “no Brasil, entre 2011 a 2016, 4.457 mulheres com notificação de violência morreram por [Doença Crônica Não Transmissível] DCNT. As taxas médias anuais de mortalidade por DCNT foram maiores em mulheres com notificações de violências em todo o curso da vida em comparação com mulheres para as quais não houve notificação. Em todas as faixas etárias, as razões mais elevadas se encontram no grupo de “desordens mentais e uso de substâncias” (BRASIL, 2019, p. 195).

### **Custos pessoais para as mulheres e meninas**

A violência baseada em gênero afeta não apenas mulheres e meninas, mas também acarreta elevados custos sociais e econômicos. Na dimensão individual, os efeitos imediatos podem ser a incapacidade de trabalhar e a baixa produtividade (por perda de concentração e memória), perda ou redução de salário, desemprego, abandono ou recusa de emprego, entre outros (OMS, 2017; CARVALHO e OLIVEIRA, 2017).

Segundo a Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (2016), entre as mulheres residentes nas capitais nordestinas que foram vítimas de violência doméstica e que reportaram ter perdido dias de trabalho em razão da violência, 47% informaram ter perdido entre 1 e 3 dias de trabalho, 22% entre 4 e 7 dias, 20% entre 8 e 29 dias, e 12% perderam 30 dias ou mais de trabalho (CARVALHO e OLIVEIRA, 2017, p. 11). A pesquisa também demonstrou o impacto da violência na diferença salarial entre mulheres negras e brancas: considerando o grupo de mulheres que não sofreram violência, as mulheres brancas tiveram salário médio de 11,42 reais/hora, enquanto mulheres negras receberam 8,46 reais/hora. Entre as mulheres que sofreram violência, a diferença permanece, ainda que em menor proporção: mulheres brancas receberam 9,79 reais/hora e as negras, 7,74 reais hora (CARVALHO e OLIVEIRA, 2017, p.18).

### **Custos econômicos e sociais para o país**

A violência baseada em gênero contra as mulheres afeta as políticas previdenciárias, as empresas e o funcionamento do Sistema Único de Saúde e da Assistência Social.

Não existem no Brasil estudos nacionais que tenham calculado os custos da violência, mas estudo conduzido por pesquisadores da Universidade Federal do Ceará apurou que, considerando os dias perdidos de trabalho de mulheres vítimas de violência doméstica, a massa salarial perdida seria de R\$ 64,4 milhões (CARVALHO e OLIVEIRA, 2017, p. 12).

## Gerações futuras

A violência baseada em gênero contra as mulheres também causa sofrimento profundo e duradouro para as famílias envolvidas pela violência com efeitos deletérios para sua saúde física e mental e sobrevivência econômica. Sofrer ou presenciar violência na infância pode levar ao engajamento a relacionamentos violentos na vida adulta.

Ademais, feminicídios e violências que causam lesões permanentes às mulheres acarretam consequências graves para as famílias das vítimas, em especial para os filhos/as dessas mulheres. Nos casos de feminicídios praticados por cônjuge/ex-cônjuge, além da perda materna, parte das crianças também perde os progenitores seja por sua prisão ou por sua morte (por exemplo, nos casos de feminicídio seguido de suicídio por parte do agressor). Essas crianças enfrentam traumas que afetam todas as esferas de suas vidas, muitas vezes tendo que ser encaminhadas para abrigos por ausência de estrutura familiar ou aos cuidados de familiares e vizinhos, que por muitas vezes, encontram-se em condições socioeconômicas vulneráveis.

De acordo com levantamento realizado nas capitais do Nordeste (CARVALHO E OLIVEIRA, 2017), nos casos de feminicídios provocados por parceiros íntimos, cada vítima deixa, em média, dois órfãos. Em 34% dos casos, o número é maior ou igual a três crianças. Além disso, 55,2% das mães agredidas contaram que os filhos presenciaram a cena de violência ao menos uma vez. Nesse grupo, 24% das mulheres afirmaram que os filhos também foram agredidos pelo parceiro ou ex-parceiro.

Outro impacto a ser analisado é o peso da violência baseada em gênero na vida de meninas e sua entrada na criminalidade e nas instituições socioeducativas. A venda de drogas muitas vezes vem associada à prostituição, e estudos recentes mostram que a experiência de violência sexual pode levar meninas à prática de homicídio contra seus violadores. A desigualdade de gênero e raça/cor está presente no perfil sociodemográfico das meninas – em sua maioria negras – e nas decisões judiciais: “o homicídio é a terceira causa de sentença privativa de liberdade para meninos e meninas, mas no caso delas corresponde a 15,6% das sentenças, enquanto no deles, a 11,5%”, segundo dados do CNMP.<sup>32</sup>

Esses são alguns impactos que já foram identificados e documentados na literatura, mas existem outros. O importante é reconhecer que a violência baseada em gênero afeta todas as dimensões da vida de mulheres e meninas, com repercussões para a sociedade. Além disso, não se pode perder de vista que a diversidade de mulheres também envolve as diversas formas como recebem esses impactos e sofrem as consequências, seja na gravidade, intensidade ou recorrência, como tem sido alertado com relação às mulheres negras, indígenas e outros grupos populacionais.

O conhecimento acumulado sobre o assunto tem permitido que governos busquem e apresentem algumas respostas para os problemas mencionados, ainda que a diversidade de mulheres continue sendo um grande desafio para o desenvolvimento das políticas públicas.

<sup>32</sup> Mais dados e pesquisas disponíveis na matéria jornalística divulgada pelo Portal Gênero e Número: Tráfico de drogas e roubo são principais infrações de meninas em privação de liberdade no Brasil. <https://www.generonumero.media/reportagens/trafico-de-drogas-e-roubo-sao-principais-motivos-de-privacao-de-liberdade-para-meninas-no-brasil/>. Acesso em 15 fev, 2024.

Na abordagem da prevenção aos feminicídios e a todas as formas de violência baseada em gênero contra mulheres e meninas que vem sendo adotada pelo PNPf, segundo a perspectiva de gênero e da integralidade dos direitos humanos, o direito à autodeterminação, autonomia, trabalho digno, moradia digna, acesso à saúde e educação de qualidade são direitos básicos e devem ser promovidos simultaneamente às medidas diretamente voltadas à contenção da violência. Além disso, devem ser garantidos a todas as pessoas, sendo ainda necessárias medidas para que o acesso a esses direitos se dê de forma equitativa com foco em gênero e suas interseccionalidades. Por fim, medidas de prevenção à violência baseada em gênero serão mais bem sucedidas se inseridas num quadro mais amplo das políticas públicas (ONU MULHERES, 2018)<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> “Uma mulher que abandona uma relação abusiva, por exemplo, precisa de acesso à justiça (Meta 16.3), bem como de um lugar seguro para viver (Meta 11.1), de cuidados médicos (Meta 3.8) e de um emprego digno (Meta 8.5) para poder manter-se com padrão de vida adequado para si e para quaisquer dependentes que possa ter.” (UN Women, 2018, p.3, tradução livre). Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>. Acesso em 16 jan, 2024.

O Ministério das Mulheres tem os compromissos de promover a transversalidade de gênero nas políticas públicas e ampliar o acesso a direitos para as mulheres em sua diversidade. Reconhece, também, a interrelação entre o direito a viver sem violência como parte dos direitos assegurados nas convenções e tratados internacionais de direitos humanos e na Constituição Federal. Por fim, tem como uma das metas de sua atuação a redução dos feminicídios.

Para concretizar esses compromissos, o Ministério adota a prevenção como novo paradigma para o desenvolvimento das políticas para redução de todas as formas de violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas em sua diversidade. De acordo com essa proposta política, as medidas de prevenção deverão ser intersetoriais, interdependentes e se reforçarem continuamente – como ilustrado pelo modelo ecológico.

As medidas de prevenção devem ter planejamento de médio e longo prazo, considerando a possibilidade de revisão e atualização do escopo, conforme sejam identificadas mudanças sociais e transformação nos tipos de violências e discriminações de gênero que necessitem de atenção das políticas públicas. O PNPf considera, em relação à prevenção: “resposta abrangente à violência é aquela que não só protege e apoia as vítimas da violência, mas também promove a não violência, reduz a perpetração da violência e muda as circunstâncias e condições que primordialmente dão origem à violência.” (KRUG et al 2002, p. 15-16).

Considera também, que para promover medidas efetivas de prevenção é necessário identificar e reconhecer as causas fundamentais da violência contra as mulheres, identificar os fatores de risco e de proteção que favorecem ou inibem a ocorrência da violência, bem como compreender a forma como esses fatores se relacionam e se influenciam. (ONU Mujeres, 2015)

A literatura especializada, de forma geral, considera as formas de prevenção em três níveis cujo conteúdo tem potencial para interferir com a presença e acontecimento da violência baseada em gênero de diferentes formas e com relação a diferentes grupos de mulheres e meninas. As três formas de prevenção são descritas como (ONU Mujeres, 2015, p. 14):

- » Prevenção primária: prevenir a violência antes que ela ocorra (isto é, prevenir “novos casos de violência contra a mulher”);
- » Prevenção secundária: prevenir o reaparecimento da violência (prevenir que as mulheres não voltem a ser vítimas e para que os homens não pratiquem mais violência);
- » Prevenção terciária: prevenir ou limitar o impacto da violência contra a mulher proporcionando assistência e ajuda a curto, médio e longo prazo.

De acordo com os documentos que orientam a formulação de políticas com a perspectiva da prevenção, o sucesso do desenvolvimento e implementação das ações será mais facilmente atingido se houver política com enfoque de sistemas, a exemplo da articulação das redes intersetoriais previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011<sup>a</sup>).

Enfoque em sistemas implica em reunir estruturas, funções e capacidades de todos os setores para responder e prevenir a violência contra a mulher em um contexto específico. Isso pode incluir subsistemas relevantes (por exemplo, o sistema de saúde, o sistema judicial ou o sistema educacional), agências, organizações e instituições sociais, cívicas, governamentais e não governamentais, comunidades e famílias. O sistema está organizado em torno de um objetivo comum e é dada atenção à coordenação das ações dos diferentes atores, organizações e subsistemas de uma forma que se reforcem mutuamente. Uma abordagem sistêmica envolve uma estrutura de governança formal e enfatiza a cooperação, colaboração e coordenação entre as partes interessadas com base em suas respectivas competências e atributos (ONU Mujeres, 2015, p. 11).



# PARTE III



6

## O DESENHO DO PACTO NACIONAL DE PREVENÇÃO AOS FEMINICÍDIOS

O Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios é um instrumento de articulação e operacionalização dos objetivos, das diretrizes e dos princípios descritos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

### PNPF e o desenho da Política



## 6.1 - Eixos estruturante e transversal do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios

A estrutura do PNPF foi organizada a partir de dois eixos: estruturante e transversal. No eixo estruturante encontram-se os três níveis de prevenção primária, secundária e terciária. O eixo transversal, por sua vez, agrupa a produção de dados/informações, documentos e conhecimento que dão sustentação ao desenvolvimento das ações de prevenção.

### Eixo estruturante

O eixo estruturante está composto pelas três formas de prevenção (Decreto 11.640/2023, Art. 4º):

- I. Prevenção primária - ações planejadas para evitar que a violência aconteça e que visem a mudança de atitudes, comportamento, hábitos e valores para eliminar os estereótipos de gênero, promover a cultura de respeito e não tolerância à discriminação, à misoginia e à violência com base no gênero e em suas interseccionalidades, e para construir relações de igualdade de gênero, envolvidas as **ações de educação, formal e informal, com a participação de setores da educação, da cultura, do esporte, da comunicação, da saúde, da justiça, da segurança pública, da assistência social, do trabalho e do emprego, dentre outros;**
- II. Prevenção secundária - ações planejadas para a intervenção precoce e qualificada que visem a evitar a repetição e o agravamento da discriminação e da violência com base no gênero e em suas interseccionalidades, desenvolvidas por meio das **redes de serviços especializados e não especializados nos setores da segurança pública, saúde, assistência social e justiça, dentre outros, e apoiadas com o uso de novas ferramentas para identificação, avaliação e gestão das situações de risco, da proteção das mulheres e da responsabilização das pessoas autoras da violência; e**
- III. Prevenção terciária - ações planejadas para mitigar os efeitos da discriminação, da misoginia e da violência com base no gênero e em suas interseccionalidades e para promover a **garantia de direitos e o acesso à justiça por meio de medidas de reparação, compreendidos programas e políticas que abordem a integralidade dos direitos humanos e garantam o acesso à saúde, à educação, à segurança, à justiça, ao trabalho, à habitação, dentre outros.**

### Eixo transversal

Adotar o paradigma da prevenção requer que sejam feitas mudanças nos modos de pensar, planejar, desenhar e implementar as políticas. O eixo transversal agrupa a produção de dados/informações, de documentos e conhecimento que dão sustentação ao desenvolvimento das ações com a perspectiva de prevenção. O posicionamento transversal desse eixo se justifica pela amplitude da produção e sua incorporação em cada uma das formas de prevenção, propiciando a adoção de entendimentos e linguagem comuns em diferentes momentos de desenvolvimento das ações e de sua implementação.

- » Produção de dados: refere-se à produção, sistematização e divulgação de dados oficiais sobre todas as formas de violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas, considerando sua diversidade e o atendimento pelos diferentes órgãos especializados da política pública (mulheres, crianças e adolescentes, mulheres idosas,



mulheres com deficiência, entre outras). O objetivo da produção de dados é gerar informação padronizada, de qualidade, abrangente, que tenha sustentabilidade nos órgãos oficiais e acessível. O propósito é produzir evidências para a elaboração das políticas de prevenção. Os dados também servem para o controle pela sociedade civil das instituições e serviços responsáveis pelo atendimento de mulheres e meninas em situação de violência e permitem o monitoramento e avaliação.

- » Produção de documentos: consiste em diretrizes, protocolos, normas técnicas, currículos e metodologias que incorporam a perspectiva de gênero e suas interseccionalidades. A produção e/ou revisão de documentos é peça fundamental para o aprimoramento dos serviços e das ações para a prevenção dos feminicídios e de todas as formas de violência baseada em gênero contra as mulheres. Agrega também um subgrupo de documentos normativos (leis, decretos, portarias, resoluções que orientam a implementação das leis e políticas).
- » Produção de conhecimento: compreende estudos e pesquisas que contribuam para o avanço da compreensão sobre as diferentes formas de violência baseada em gênero e como afetam os diferentes grupos de mulheres.

## **6.2 - Objetivos, Diretrizes, Princípios do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios**

### **Objetivos do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios**

- I. Prevenir as mortes violentas de mulheres, particularmente aquelas que ocorrem em razão das desigualdades de gênero e suas interseccionalidades;
- II. Reduzir todas as formas de discriminações e violências baseadas em gênero contra as mulheres em sua diversidade;
- III. Implementar ações de não tolerância à misoginia e outras manifestações de ódio contra as mulheres em sua diversidade;
- IV. Fomentar o desenvolvimento de ações governamentais de prevenção primária, secundária e terciária de todas as formas de discriminações e violências de gênero contra as mulheres em sua diversidade de forma articulada e intersetorial envolvendo órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- V. Envolver a sociedade civil nos processos de participação e controle social das ações de prevenção primária, secundária e terciária de todas as formas de discriminações e violências de gênero contra as mulheres em sua diversidade;
- VI. Promover a produção de dados sobre discriminações e violências de gênero contra as mulheres para a formulação de ações e políticas públicas de qualidade que atendam às especificidades das mulheres em sua diversidade;
- VII. Promover ações educativas para a sociedade de não tolerância a todas as formas de discriminações e violências de gênero contra as mulheres em sua diversidade.

### **Diretrizes do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios**

- I. O cumprimento dos tratados, acordos e convenções internacionais firmados e ratificados pelo Estado Brasileiro relativos ao enfrentamento da violência baseada em gênero contra as mulheres, por parte de todos os poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário);

- II. O reconhecimento da violência estrutural e histórica contra as mulheres, com raízes na desigualdade de gênero e raça/cor e etnia, como uma violação de direitos humanos, problema de saúde pública e um impedimento para o desenvolvimento sustentável;
- III. O reconhecimento da violência baseada em gênero contra as mulheres como um fenômeno multidimensional e multifacetado, relacionado a fatores de risco e de proteção individuais, interpessoais, comunitários e socioculturais;
- IV. O reconhecimento da existência e a interação de potenciais fatores de agravamento de situações de violência e vulnerabilidades como raça, etnia, idade, inserção social, situação econômica e regional, condição de pessoa com deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, origem e situação migratória, dentre outros;
- V. O uso de abordagem integral para a prevenção às violências contra as mulheres, a fim de possibilitar-lhes o desenvolvimento de um projeto de vida autônomo e livre de qualquer tipo de violência;
- VI. A prestação de serviços sem julgamentos de valor com abordagem centrada nas mulheres em situação de violência com atendimento que prioriza a escuta, evita novos traumas e se concentra sistematicamente em sua segurança, direitos, bem-estar, necessidades expressas e escolhas, com o objetivo de devolver o máximo de controle possível às vítimas a fim de possibilitar-lhes a realização de um projeto de vida autônomo e livre de qualquer tipo de violência;
- VII. A construção de modelos de gestão integrados e intersetoriais entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- VIII. O fortalecimento e qualificação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência para atuação intersetorial nos Estados, Municípios e Distrito Federal.

### **Princípios do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios**

- I. A primazia dos direitos humanos das mulheres e seu direito a viver sem violências;
- II. O reconhecimento da interdependência entre o direito a viver sem violências e outros direitos humanos;
- III. O respeito às mulheres, em suas experiências, perspectivas e necessidades;
- IV. O dever do Estado em garantir atendimento não revitimizador com valorização da autonomia das mulheres e de suas escolhas;
- V. O atendimento humanizado e não revitimizador com valorização da autonomia das mulheres e de suas escolhas;
- VI. O fortalecimento político individual e coletivo das mulheres;
- VII. O respeito à privacidade das mulheres e confidencialidade;
- VIII. A transversalidade de gênero e interseccionalidades na formulação, implementação e desenvolvimento das ações de prevenção primária, secundária e terciária;
- IX. A integralidade das ações de prevenção primária, secundária e terciária;
- X. A articulação intersetorial, multidisciplinar e com abordagem integral;
- XI. A garantia de acesso à justiça para as mulheres em situação de violência e seus familiares;
- XII. Transparência dos atos públicos com respeito à legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e laicidade do Estado.

# PARTE IV



## 7

## MODELO DE GOVERNANÇA

O modelo de governança se refere ao “conjunto de mecanismos de estratégia, liderança e procedimentos utilizados para monitorar, avaliar e direcionar a gestão pública, com vistas à consecução de objetivos de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL. 2023, p. 12)

O Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios é coordenado pelo Ministério das Mulheres e pelos ministérios que compõem o Comitê Gestor, órgão colegiado de caráter deliberativo que tem por objetivo articular, formular, implementar, monitorar e avaliar as ações governamentais que integram o PNPf (Art. 5º, § único. Decreto 11.640/2023).

### Comitê Gestor

#### Coordenação

Ministério das Mulheres

#### Composição:

Casa Civil

Ministério da Educação

Ministério da Igualdade Racial

Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ministério da Saúde

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

Ministério dos Povos Indígenas

#### Secretaria Executiva

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres - SENEV

#### Convidados

**Órgãos do sistema de justiça:** Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege)

**Representantes do Congresso Nacional**

**Representantes da sociedade civil**

Na etapa inicial do Plano de Ação foram incorporadas ações dos ministérios componentes do Comitê Gestor. O processo de pactuação permitirá o desenvolvimento de novas etapas, quando serão incluídas ações de outros ministérios, de instituições do sistema de justiça, dos **Estados, Distrito Federal e Municípios**.

A pactuação será realizada através de instrumentos específicos a serem firmados com o Ministério das Mulheres, com os respectivos diagnósticos locais/setoriais e planos de ação, em consonância com as diretrizes, os objetivos e os princípios do PNPF e dos eixos estruturantes previstos no decreto de instituição do PNPF e da Lei 14.899 de 17 de junho de 2024, que dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras providências.<sup>34</sup>

Para garantir a transversalidade de gênero nas políticas públicas e ampliar o acesso das mulheres à justiça, **os organismos responsáveis pelas políticas para as mulheres (OPMs) serão, preferencialmente, os órgãos responsáveis pela coordenação do plano de ação em sua respectiva esfera de governo**, em diálogo e articulação com a Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres do Ministério das Mulheres.

---

<sup>34</sup> Lei 14.899 de 17 de junho de 2024. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14899&ano=2024&ato=50bgXW61ENZpWTF71#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20e,11%20de%20junho%20de%202018%2C>. Acesso em 05 ago, 2024.

ALVES, Branca Moreira e PITANGUY, Jacqueline. **Feminismo no Brasil: memórias de quem fez acontecer**. RJ: Bazar do Tempo, 2022.

BRASIL. **Agenda Transversal Crianças e Adolescentes**. PPA 2024-29027. Série Planejamento Nacional. DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/arquivos-e-imagens/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-ppa-2024-27.pdf>. Acesso 01 ago, 2024.

BRASIL. **Agenda Transversal Igualdade Racial**. PPA 2024-29027. Série Planejamento Nacional. DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024d. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-igualdade-racial-pt.pdf>. Acesso em 1 ago, 2024.

BRASIL. **Agenda Transversal Mulheres**. PPA 2024-29027. Série Planejamento Nacional. DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/relatorio-agenda-transversal-mulheres.pdf>. Acesso 12 mar, 2024.

BRASIL. **Agenda Transversal Povos Indígenas**. PPA 2024-29027. Série Planejamento Nacional. DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-povos-indigenas-pt.pdf>. Acesso em 1 ago, 2024

BRASIL. Estudo exploratório da mortalidade feminina por doenças crônicas não transmissíveis com notificação anterior de violência (p.193-211) e Risco de óbito por causas externas em mulheres com notificação de violência no Brasil, 2011 a 2016 (p. 213-231) In **Uma análise de situação de saúde e das doenças e agravos crônicos: desafios e perspectivas**. Brasília: Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. 2019. 424 p. Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude\\_brasil\\_2018\\_analise\\_situacao\\_saude\\_doencas\\_agravos\\_cronicos\\_desafios\\_perspectivas.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_brasil_2018_analise_situacao_saude_doencas_agravos_cronicos_desafios_perspectivas.pdf) . Acesso em 14 mar, 2024.

BRASIL. **Gabinete de Transição Governamental**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso 14 mar, 2024

BRASIL. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM. 2011b. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy\\_of\\_acervo/outras-referencias/copy2\\_of\\_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres](https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres). Acesso em 30 jan, 2024

BRASIL. **Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher**. DF: Instituto de Pesquisa DataSenado/Senado Federal. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/relatorios-de-pesquisa/pesquisa-nacional-de-violencia-contra-a-mulher-datasenado-2023>. Acesso em 14 mar, 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM. 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>. Acesso em 30 jan, 2024.

CARVALHO, José Raimundo e OLIVEIRA, Vitor Hugo de. **Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Relatório Executivo II – Primeira Onda – 2016. Violência Doméstica e seu impacto no Mercado de Trabalho e na Produtividade das Mulheres. Fortaleza: UFC/IMP. 2017. 28 pag.

CARVALHO, José Raimundo e OLIVEIRA, Vitor Hugo de. **Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Relatório Executivo I – Primeira Onda – 2016. Prevalência da Violência Doméstica e Impacto nas Futuras Gerações. Fortaleza: UFC/IMP. 2016.

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria. **Mulheres e resistências no Congresso**. 2019. Brasília: Cfêmea, 2019, p. 14. Disponível em: [https://www.cfemea.org.br/images/stories/mulheres\\_resistencia\\_balanco\\_congresso\\_2019\\_cfemea.pdf](https://www.cfemea.org.br/images/stories/mulheres_resistencia_balanco_congresso_2019_cfemea.pdf). Acesso em 5 ago, 2024.

COLLINS, Patrícia Hill e BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. SP: Boitempo. 2021.

COPELLO, Patrícia Laurenzo. Apuntes sobre el feminicídio. **Revista de Derecho Penal y Criminología 3**. Época, nº 8 (julio, 2012), pag. 119-143.

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 10, n. 1, 2002 p. 171-188.

CRUZ, L. R.; HILLESHEIM, B. Vulnerabilidade social IN: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (orgs) **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

DANTAS, Maria Eduarda. **Dimensões da Violência contra Defensoras de Direitos Humanos no Brasil**. DF: Brasília. 2021. 149 páginas. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-11/Relat%C3%B3rio-Defensoras-Viol%C3%A2ncia%20%281%29.pdf> . Acesso em 26 Fev, 2024.

DINIZ, Débora. **Estereótipos de gênero nas cortes internacionais - um desafio à igualdade: entrevista com Rebecca Cook**. Estudos Feministas, Florianópolis, 19(2): 336, maio-agosto/2011, p. 451-462.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS MULHERES (UNIFEM). **Progresso das mulheres no mundo 2008-2009 – gênero e responsabilização: quem responde às mulheres?** UNIFEM, 2009. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Portuguese-POWW-2008-indd.pdf> . Acesso em 1 Mar, 2024.

HEISE, Lori. **Gender-based Abuse: The Global Epidemic**. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 10 (suplemento 1), 1994, 135-145.

HEISE, Lori. Violencia contra las mujeres: un marco lógico integrado. In BACKHAUS, A. MEYER, R (orgs.). **Violência de gênero y estratégias para el cambio**. Managua: GTZ/Proyecto de promoción de política de género, 1999, 27-65.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio: Módulo de Vitimização**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284182> . Acesso em 12 mar, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da violência 2023**. Rio de Janeiro: IPEA, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/7868-atlas-violencia-2024-v11.pdf> . Acesso em 1 ago. 2024.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **O papel da arma de fogo na violência contra a mulher**. 2022. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2022.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa ter um indicador nacional de esclarecimentos de homicídios**. 6ª edição. 2023. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2023. Disponível em: <https://lp.soudapaz.org/onde-mora-a-impunidade23> . Acesso em 13 mar., 2024.

KRUG, Etienne G., DAHLBERG, Linda L. MERCY, James A. ZWI, Anthony B e LOZANO, Rafael. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde**. Genebra: Organização Mundial da Saúde. 2002.

LAGARDE, Marcela. **"Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres"**. In: BULLEN, Margaret; DÍEZ, Carmen (Coords.). Retos Teóricos y nuevas prácticas España: ANKULEGI Antropologia Elkarte, 2008. p. 209-239.

LAGARDE, Marcela. **Del femicídio al feminicídio**. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/jardin/article/view/8343>

MATOS, Myllena Calasans (org.) O estado da arte da legislação brasileira sobre violência de gênero contra as mulheres. In SEVERI, Fabiana Cristina, JESUS Filho, José de; BARSTED, Leila Linhares; MATOS, Myllena Calasans de; PASINATO, Wânia. **A Importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero**. Ribeirão Preto: FDRP-USP/Consórcio Lei Maria da Penha. 2024.

MATOS, Myllena Calasans, BRITO, Priscila, PASINATO, Wânia. A nova lei maria da penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. In Fabiana Cristina SEVERI; Ela Wiecko Volkmer de CASTILHO; Myllena Calasans de MATOS (orgs.) **Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências - novos olhares, outras questões**. VOL 2. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020.

MEXICO, ONU MUJERES. **Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género. México: 2014**. <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/towards-a-logical-framework-methodology-with-a-gender-perspective>

NAÇÕES UNIDAS, PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM E PLANO DE AÇÃO. 1995. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_beijing.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf)

NAÇÕES UNIDAS. Glossário de termos do **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. Org. Haroldo Machado Filho. Sistema ONU. DF: Brasília, 2016. Disponível em: Glossário do ODS 5 | United Nations Development Programme (undp.org) Acesso em 24 de jul, 2024.



NAÇÕES UNIDAS. **Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for sustainable Development.** NY: UN WOMEN. 2018. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>. Acesso em 16 jan, 2024.

ONU MUJERES. **Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer.** 2015. Disponível em: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/11/prevention-framework> . Acesso em 1 mar, 2024.

ONU MULHERES. **Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres.** Brasília: ONU Mulheres, SPM. 2016. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes\\_feminicidio.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio.pdf). Acesso em 05 ago, 2024.

ONU MULHERES. **Diretrizes para atendimento em casos de violência de gênero contra meninas e mulheres em tempos da pandemia de COVID-19.** DF: Brasília. 2020. 28 páginas. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Diretrizes-para-atendimento\\_ONUMULHERES.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Diretrizes-para-atendimento_ONUMULHERES.pdf), Acesso em 26 fev, 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Folha informativa: Violência contra as Mulheres.** 2017.

PASINATO, Wânia, VENTURA, Raíssa Wihby. (orgs.) Construção e Desmonte dos Direitos Humanos e Políticas para Mulheres no Brasil. **Ciclo de Memórias da Política Institucional Brasileira de Direitos Humanos.** GPDH/IEA/USP. Cadernos CEDEC. N.133.SP: CEDEC. ISSN 0101-7780 [http://www.cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/06/133\\_Cadernos\\_v2.pdf](http://www.cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/06/133_Cadernos_v2.pdf) . Acesso em 26 Fev, 2024.

PASINATO, Wânia. Análise das proposições legislativas sobre violência de gênero contra as mulheres em tramitação no Congresso Nacional. In SEVERI, Fabiana Cristina, JESUS Filho, José de; BARSTED, Leila Linhares; MATOS, Myllena Calasans de; PASINATO, Wânia. **A Importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero.** Ribeirão Preto: FDRP-USP/Consórcio Lei Maria da Penha. 2024.

PNUD y ONU MUJERES. **Del compromiso a la Acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres em América Latina y el Caribe.** Documento de análisis regional. Panamá: PNUD; ONU MUJERES. 2017.

Programa Regional da Iniciativa Spotlight para a América Latina & Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2022). **Inteligência artificial: uma ferramenta de apoio à análise da perspectiva de gênero nos homicídios de mulheres.** Proposta de manual para elaboração. Disponível em: <https://americ latinagenera.org/centro-de-recursos/inteligencia-artificial-uma-ferramenta-de-apoio-a-analise-da-perspectiva-de-genero-nos-homicidios-de-mulheres/>. Acesso em 01 ago, 2024.

RADFORD, Jill., & RUSSEL, Diana. **Femicide: the politics of woman killing.** Buckingham: Open Uni. 1992. Disponível em: <http://www.dianarussell.com/f/femicide%28small%29.pdf>. Acesso em 01 ago, 2024.

RODRIGUES, Júlia Marinho. **Estudo Técnico 16/2020. Execução Orçamentária de Ações de Combate à Violência contra as Mulheres.** Área Temática XVI – Direitos Humanos, Mulher



e Família. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). DF: Brasília, Câmara dos Deputados. Junho 2020. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET16\\_Violencia\\_MULher.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET16_Violencia_MULher.pdf) . Acesso em 26 Fev, 2024.

SEGATO, Rita Laura. **Que és un feminicidio**. Nota para um debate emergente. Serie Antropologia. n° 401. Brasília: UNB. 2006. Disponível em: <https://www.nodo50.org/codoacodo/enero2010/segato.pdf>. Acesso em 01 ago, 2024.

SOF- Sempre Viva Organização Feminista, GN – Gênero e Número. **Sem Parar. O trabalho e a vida das mulheres na pandemia**. SP: SOF e GN. 2020. Disponível em: [https://mulheresnapanemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio\\_Pesquisa\\_SemParar.pdf](https://mulheresnapanemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Pesquisa_SemParar.pdf). Acesso em 26 Fev, 2024.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria de avaliação da preparação do governo federal para implementar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) no Brasil, especificamente o Objetivo 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. Brasília: TCU. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2766%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> . Acesso em 26 Fev, 2024.

WAISELFIZ, Júlio Jacobo, CEBELA/FLACSO. **Mapa da Violência 2015 – Homicídios de Mulheres no Brasil**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), ONU MULHERES, Organização Panamericana de Saúde/Organização Mundial de Saúde (OPAS/OMS), 2015. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf) . Acesso em 12 mar., 2024.

WAISELFIZ, Júlio Jacobo, CEBELA/FLACSO. **Mapa da Violência: atualização homicídios de Mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: CEBELA/FLACSO, 2012. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy\\_of\\_acervo/outras-referencias/copy2\\_of\\_entenda-a-violencia/pdfs/mapa-da-violencia-2012-atualizacao](https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/mapa-da-violencia-2012-atualizacao) . Acesso em 12 mar, 2024.

WERNECK, Jurema. Mulheres Negras e Violência no Rio de Janeiro. IN. CASTRO, Lúcia Maria Xavier de; MATTOS, Mylenna Calasans de, REIS, Sarah. **Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Rio de Janeiro: CRIOLA/CFEMEA. 2010, p. 11- 49.. Disponível em: [https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/monitoramento\\_politica\\_nacional\\_enfrentamento\\_violencia.pdf](https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/monitoramento_politica_nacional_enfrentamento_violencia.pdf)

## DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. Belém do Pará, 9 jun. 1994. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-61.htm>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Nova York, 18 dez. 1979. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Geral no 35 sobre a violência de gênero contra as mulheres**. Genebra, sexagésima sétima sessão, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>

MESECVI (2018). **Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres y niñas (femicidio/feminicidio)**. NY: OEA/ MESECVI . Disponível em: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/leymodelofemicidio-es.pdf> . Acesso em 5 ago, 2024.

MESECVI (2018) **Declaración sobre el femicidio**. <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/DeclaracionFemicidio-ES.pdf>. Acesso em 5 ago, 2024.

# ANEXOS

## Anexo 1 – Tipologia do Femicídio

O desenvolvimento do campo de estudos sobre feminicídios e o processo de aplicação do conceito para compreensão da realidade social foi acompanhado da produção de novas formas de categorização das mortes de mulheres em razão de gênero, estabelecendo uma tipologia de casos que iluminam diferentes características associadas aos perfis das vítimas e que atuam de forma interseccional com a desigualdade de gênero.

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>
<b>Íntimo</b>	Morte de uma mulher cometida por um homem com quem a vítima tinha, ou tenha tido, uma relação ou vínculo íntimo: marido, ex-marido, companheiro, namorado, ex-namorado ou amante, pessoa com quem tem filho(a)s. Inclui-se a hipótese do amigo que assassina uma mulher - amiga ou conhecida - que se negou a ter uma relação íntima com ele (sentimental ou sexual).
<b>Não íntimo</b>	Morte de uma mulher cometida por um homem desconhecido, com quem a vítima não tinha nenhum tipo de relação. Por exemplo, uma agressão sexual que culmina no assassinato de uma mulher por um estranho. Considera-se, também, o caso do vizinho que mata sua vizinha sem que existisse, entre ambos, algum tipo de relação ou vínculo.
<b>Infantil</b>	Morte de uma menina com menos de 14 anos de idade, cometida por um homem no âmbito de uma relação de responsabilidade, confiança ou poder conferido pela sua condição de adulto sobre a menoridade da menina.
<b>Familiar</b>	Morte de uma mulher no âmbito de uma relação de parentesco entre vítima e agressor. O parentesco pode ser por consanguinidade, afinidade ou adoção.
<b>Por conexão</b>	Morte de uma mulher que está “na linha de fogo”, no mesmo local onde um homem mata ou tenta matar outra mulher. Pode se tratar de uma amiga, uma parente da vítima - mãe, filha - ou de uma mulher estranha que se encontrava no mesmo local onde o agressor atacou a vítima

<p><b>Sexual sistêmico</b></p>	<p>Morte de mulheres que são previamente sequestradas, torturadas e/ou estupradas. Pode ter duas modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Sexual sistêmico desorganizado - Quando a morte das mulheres está acompanhada de sequestro, tortura e/ou estupro. Presume-se que os sujeitos ativos matam a vítima num período determinado;</li> <li>» Sexual sistêmico organizado - Presume-se que, nestes casos, os sujeitos ativos atuam como uma rede organizada de feminicidas sexuais, com um método consciente e planejado por um longo e indeterminado período.</li> </ul>
<p><b>Por prostituição ou ocupações estigmatizadas</b></p>	<p>Morte de uma mulher que exerce prostituição e/ou outra ocupação (como <i>strippers</i>, garçonetes, massagistas ou dançarinas de casas noturnas), cometida por um ou vários homens. Inclui os casos nos quais o(s) agressor(es) assassina(m) a mulher motivado(s) pelo ódio e misoginia que a condição de prostituta da vítima desperta nele(s).</p>
<p><b>Por tráfico de pessoas</b></p>	<p>Morte de mulheres produzida em situação de tráfico de pessoas. Por “tráfico”, entende-se o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, valendo-se de ameaças ou uso da força ou outras formas de coação, quer seja rapto, fraude, engano, abuso de poder, ou concessão ou recepção de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento da(s) pessoa(s), com fins de exploração. Esta exploração inclui, no mínimo, a prostituição alheia ou outras formas de exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, a escravidão ou práticas análogas à escravidão, a servidão ou a extração de órgãos.</p>
<p><b>Por contrabando de pessoas</b></p>	<p>Morte de mulheres produzida em situação de contrabando de migrantes. Por “contrabando” entende-se a facilitação da entrada ilegal de uma pessoa em um Estado do qual ela não seja cidadã ou residente permanente, no intuito de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício de ordem material.</p>
<p><b>Transfóbico</b></p>	<p>Morte de uma mulher transgênero ou transexual, na qual o(s) agressor(es) a mata por sua condição ou identidade de gênero transexual, por ódio ou rejeição.</p>
<p><b>Lesbofóbico</b></p>	<p>Morte de uma mulher lésbica, na qual o(s) agressor(es) a mata(m) por sua orientação sexual, por ódio ou rejeição.</p>
<p><b>Racista</b></p>	<p>Morte de uma mulher por ódio ou rejeição a sua origem étnica, racial ou de seus traços fenotípicos.</p>

Fonte: adaptado de ONU MULHERES, SPM, 2016

## Anexo 2 – Tipos mais frequentes de violência baseada em gênero contra as mulheres em sua diversidade

<b>Abuso sexual</b>	Qualquer forma de conduta sexual não desejada, verbal, não verbal ou física, que tenha o objetivo ou o efeito de violar a dignidade de uma pessoa, especialmente quando cria um ambiente ofensivo, de intimidação hostil, degradação e humilhação (Convenção de Istambul <i>apud</i> Walby et al. 2017).
<b>Assédio sexual</b>	Independente da relação de poder, é toda tentativa de obter vantagem ou favorecimento sexual através de condutas reprováveis, indesejáveis e rejeitáveis, como ameaças ou imposição de condições para se continuar no ambiente esportivo ou no trabalho, além de outras manifestações agressivas de índole sexual, que prejudicam a atividade da vítima.
<b>Assédio moral</b>	Uma conduta abusiva, frequente e repetitiva, que humilha, constrange e desqualifica a pessoa ou um grupo.
<b>Desaparecimentos</b>	Desaparecimentos podem estar associados a outras formas de violência de gênero, como a violência sexual, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e os feminicídios (MESECVI, 2018). A violência pode ser forçada ou ser desencadeada como fuga para escapar da violência doméstica e familiar, ou mesmo na comunidade. Pode também ser usada para acobertar casos de homicídios em que os corpos são abandonados em locais ermos e de difícil localização.
<b>Exploração sexual comercial</b>	Utilização de pessoas em atividades com fins sexuais nas quais existe pagamento ou promessa de pagamento para a vítima ou para um terceiro que com ela comercializa. A exploração sexual afeta em maior medida mulheres jovens, meninas e meninos (Protocolo de Palermo ii <i>apud</i> ONU Mulheres/UNDP, 2015).
<b>Indução ao suicídio</b>	Induzir ou obrigar uma mulher a cometer suicídio, com os seguintes agravantes: a) antecedentes de violência de gênero do agressor contra a vítima; b) que o agressor tenha se aproveitado de superioridade existente na relação entre ele e a vítima (MESECVI, 2018).
<b>Stalking (perseguição)</b>	Assédio psicológico, acompanhado ou não de diferentes tipos de ameaças que levam a pessoa a temer por sua segurança (Convenção de Istambul <i>apud</i> Walby, 2017).
<b>Violência física</b>	Qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal.

<p><b>Violência psicológica</b></p>	<p>Qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.</p>
<p><b>Violência sexual</b></p>	<p>Qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade; que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos.</p>
<p><b>Violência moral</b></p>	<p>Qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.</p>
<p><b>Violência patrimonial</b></p>	<p>Qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades.</p>

### Anexo 3 – Árvore de problemas (causas primárias e secundárias da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas em sua diversidade)

<p><b>Aspectos socioculturais, de educação e conscientização da sociedade sobre os direitos das mulheres</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Reprodução de estereótipos de gênero, raça/cor e etnia através da educação, da mídia, da publicidade, esportes, da educação familiar e de outros espaços de socialização;</li> <li>» Reprodução de valores conservadores que reforçam abordagens tradicionais de dominação masculina e submissão feminina;</li> <li>» Tolerância social à violência baseada em gênero e discriminações contra mulheres em sua diversidade;</li> <li>» Culpabilização das mulheres pela violência sofrida;</li> <li>» Valorização das masculinidades negativas;</li> <li>» Desconhecimento da sociedade sobre os direitos das mulheres;</li> <li>» Incompreensão ou desconhecimento sobre as diversas formas de violência baseada em gênero contra mulheres em sua diversidade;</li> <li>» Discriminação de raça/cor ou etnia como fonte de estereótipos e estigmatização de mulheres e meninas negras e indígenas;</li> <li>» Histórico familiar de violência doméstica/ presenciar violência doméstica na infância;</li> <li>» Redes de apoio familiar e/ou comunitária frágeis ou tolerantes à violência;</li> <li>» Insuficiente representatividade e inclusão de mulheres em sua diversidade nos ambientes de trabalho.</li> </ul>
<p><b>Aspectos legais e de justiça</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Legislação deficiente ou sem perspectiva de gênero;</li> <li>» Acesso burocrático ao sistema de justiça;</li> <li>» Atuação institucional sem perspectiva de gênero e raça/cor e etnia;</li> <li>» Abordagem tradicional da violência baseada em gênero no prisma punitivista ou familista;</li> <li>» Persistência de dispositivos legais prejudiciais ou discriminatórios às mulheres em sua diversidade;</li> <li>» Implementação insuficiente das leis existentes e/ou sem perspectiva de gênero e suas interseccionalidades de raça/cor e etnia;</li> <li>» Reprodução de estereótipos de gênero na atuação das instituições do sistema de justiça;</li> <li>» Impunidade em crimes praticados em razão de gênero contra as mulheres em sua diversidade.</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Aspectos políticos institucionais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Recursos políticos, administrativos, técnicos e tecnológicos, humanos e financeiros insuficientes</li> <li>» Articulação limitada entre os serviços para atendimento às mulheres em situação de violência baseada em gênero.</li> <li>» Ausência de protocolos com perspectiva de gênero, raça/cor e etnia para os serviços que formam a rede de atendimento às mulheres.</li> <li>» Baixo envolvimento dos governos com a sociedade civil para a prevenção da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas.</li> <li>» Articulação deficiente entre governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal para a elaboração e implementação de medidas para a prevenção da violência baseada em gênero contra mulheres e meninas.</li> <li>» Não inclusão das mulheres trans nas políticas e programas governamentais.</li> <li>» Deficiências na inclusão de perspectiva de gênero e raça/cor e etnia no desenho das políticas públicas para as mulheres.</li> <li>» Reduzida participação das mulheres nos espaços de decisão.</li> <li>» Recursos públicos limitados.</li> <li>» Não inclusão das mulheres trans nas políticas e programas governamentais.</li> <li>» Deficiências na inclusão de perspectiva de gênero e raça/cor e etnia no desenho das políticas públicas para prevenção da violência baseada em gênero contra as mulheres e meninas.</li> <li>» Reduzida participação das mulheres nos espaços de decisão.</li> <li>» Lacunas na divulgação de informações sobre a localização dos serviços especializados para atendimento de casos de violência baseada em gênero contra mulheres e meninas.</li> <li>» Morosidade na aplicação das Medidas Protetivas de Urgência e aplicação não integral da Lei Maria da Penha nas ações de prevenção, proteção, garantia de direitos e responsabilização.</li> <li>» Desestruturação de serviços de atendimento especializado socioassistencial e de saúde, inclusive saúde mental</li> <li>» Desestruturação dos serviços para atendimento de mulheres e meninas vítimas de violência sexual.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Dados e Informações</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Insuficiência de diagnósticos nacionais e regionais sobre violência baseada em gênero contra mulheres em sua diversidade para embasar as políticas públicas.</li> <li>» Baixa cultura institucional na produção e divulgação de dados sobre violência baseada em gênero contra mulheres e meninas.</li> <li>» Incorporação deficiente do registro de diferentes formas de violência baseada em gênero, incluindo os casos de feminicídio.</li> </ul>