

Revista MERCOSUR de políticas sociales. 3, 139-155, diciembre 2019.
ISSN 2523-0891 (impreso) - ISSN: 2663-2047 (online)

ARTÍCULO ORIGINAL

Política de atenção à mulher em situação de violência. Um estudo exploratório em Ciudad del Este e Foz do Iguaçu

Política de atención a mujeres en situación de violencia. Un estudio
exploratorio en Ciudad del Este y Foz de Yguazú

Filipe Silva Neri¹

Resumo: O artigo em tela visa caracterizar as políticas públicas de atenção à mulher em situação de violência, sua implementação e execução no Brasil e Paraguai, com recorte analítico para as cidades gêmeas de Foz do Iguaçu/BR e Ciudad Del Este/PY, a partir de estudos exploratórios, com base teórica (leis, decretos e portarias dos respectivos países) e empírica (realizada através de visita in loco), visando identificar, em seus conteúdos programáticos, as divergências e convergências no processo de criação, execução e implementação dessas políticas nas cidades gêmeas.

Palavras-chave: políticas sociais, proteção social, direitos humanos, mulheres.

Resumen: El artículo en pantalla pretende caracterizar las políticas públicas de atención a la mujer en situación de violencia, su implementación y ejecución en Brasil y Paraguay, con recorte analítico para las ciudades gemelas de Foz do Iguaçu/BR y Ciudad del Este/PY, a partir de estudios exploratorios (ley, decretos y reglamentaciones de los respectivos países) y empírica (a través de visita in loco), con el objetivo de identificar, en sus contenidos programáticos, las diferencias y similitudes en el proceso de creación, ejecución e implementación de esas políticas en las dos ciudades.

Palabras clave: políticas sociales, protección social, derechos humanos, mujeres.

I. Considerações iniciais

O estudo em tela tem como objetivo central caracterizar as legislações

nacionais no Brasil e Paraguai no tocante à política de atenção à mulher em situação de violência. O desenvolvimento metodológico escolhido para a

1 Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil.
Email: filipe.neri07@gmail.com
Recibido: 21/01/2019. Aceptado: 16/12/2019.
doi: 10.28917/ism.2019-v3-139



elaboração desse estudo envolve uma revisão documental e bibliográfica nas legislações oficiais dos países abordados no artigo, assim como realização de visita *in loco* nos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

Visa ainda: Identificar e caracterizar o processo de implementação da política de atenção à mulher em situação de violência nas cidades gêmeas de Ciudad del Este/PY e Foz do Iguaçu/BR; e identificar no conteúdo programático e no processo de implementação, as convergências e divergências da política de atenção à mulher em situação de violência em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. É imprescindível destacar que o estudo exploratório ora apresentado, não trata de um estudo comparativo, e sim de evidenciar os processos de formulação, materialização e execução das políticas de combate e enfrentamento às formas de violência contra mulher nos dois países apresentados. Essa observação deve ser *locus* para a leitura desse artigo, pois devemos ter em mente que ambos os países passaram por processos histórico, sociais, políticos e culturais completamente diferentes, assim como os processos de planejamento, execução e implementação das Leis que tratam da política de atenção à mulher em situação de violência (Brasil em 2006 e Paraguai em 2016).

Na América Latina e Caribe houveram importantes avanços nas políticas de proteção à mulher em situação de violência. No entanto, de acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

– PNUD,¹ os países do continente ainda apresentam os maiores índices de violações de direitos humanos contra as mulheres. Dos países das regiões do Caribe Francófono; Caribe Hispanoparlante; Centro América; Norte América; Cone Sul; e Andina, apenas 15 possuem políticas e/ou planos de ação para a eliminação de violência contra mulher² (PNUD, 2017).

De acordo com a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará - 1994),³ denomina-se violência contra a mulher qualquer ação ou conduta que seja baseada em gênero, que possa causar morte, dano ou sofrimentos físicos, sexuais ou psicológicos - em âmbito público ou privado - contra a mulher. Dos 21 países da América Latina, apenas nove possuem Leis de primeira geração que tratam especificamente da violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher, entre esses, Brasil e Paraguai (PNUD, 2017), a partir do advento das leis 11.340/2006 e 1.600/2000, respectivamente. De acordo com dados oficiais do Ministério da Mulher do Paraguai, no ano de 2016 houve um

1 Ver mais em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/12/DEL_COMPROMISO_A_LA_ACCION_ESP.pdf

2 Haiti; República Dominicana; Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Onduras; Nicaragua; México; Paraguai; Argentina; Brasil; Chile; Colômbia; Equador; e Peru.

3 Ver mais em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

total de 39 homicídios praticados contra mulheres por relação de gênero, sendo,

26% se encuentra dentro de la franja etárea de 15 a 22 años, el 36% corresponden a la franja etárea de 21 a 30 años, el 23% a la franja de 31 a 40 años, el 10% del 41 a 50 años, el 02% en la franja etárea de 51 a 60 años y el 3% corresponden a la franja etárea de 60 años y más no se presentaron casos. (Paraguai, 2017, p. 01)

Entre as ações de combate e enfrentamento à violência contra mulher, cabe destacar os esforços dos municípios que fazem fronteira com outro país, que atuam no processo de fortalecimento das políticas de proteção social no MERCOSUL.

O recente foco em cidades fronteiriças tem como antecedentes algumas experiências pioneiras. A primeira ocorreu em Foz do Iguaçú (PR), em 2009, numa parceria com o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), em que a Casa do Migrante, inaugurada em junho de 2008, passou a contar com atendimentos específicos para mulheres. Essa iniciativa logo se transferiu da Casa do Migrante para um Centro Especializado de Atendimento a Mulheres (CEAM) em Foz do Iguaçú (PR). Para viabilizar um melhor atendimento tanto às cidadãs brasileiras quanto às estrangeiras, foi feito um memorando de entendimento com o Paraguai e a Argentina, intermediado pelo Ministério das Relações Exteriores. No caso do Paraguai, a criação de centros de atendimento também tem se

mostrado exitosa através da influência brasileira. Dos quatro centros existentes no país, dois estão situados em cidades fronteiriças com o Brasil: Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero. No âmbito do MERCOSUL, o objetivo é compartilhar informações sobre o funcionamento das redes de cada país. (Monteiro; Amaral, 2015, p. 5)

No âmbito do MERCOSUL, os Estados Membros vêm gradativamente lançando esforços no sentido do enfrentamento à violência de gênero nos países do bloco. De acordo com a Reunião Especializadas de Mulheres do MERCOSUL - REM,

Los cuatro países que participan del proyecto – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – miembros del MERCOSUR y con representación en la REM, han actuado activamente para la promoción de la igualdad de género y para poner el fin a la violencia contra las mujeres en sus contextos nacionales, en la región y en el continente. Siguiendo el movimiento mundial, a partir de los años 1980, cada uno de los países incorporó iniciativas para promover la transversalidad de género en las políticas y en la legislación nacional. Algunas de las iniciativas son semejantes entre sí, como se describe más adelante. (REM, 2011, p. 12)

Nas próximas laudas, discutiremos sobre as políticas de atenção à mulher em situação de violência, sua implementação e execução no Brasil e Paraguai, com recorte analítico para as cidades gêmeas de Foz do Iguaçú/BR e Ciudad del Este/

PY, a partir de estudos exploratórios, com base teórica (Leis, Decretos e Portarias dos respectivos países) e empírica (realizada através de visita *in loco*) da realidade social, visando identificar, em seus respectivos conteúdos programáticos, as divergências e convergências no processo de criação, execução e implementação dessas políticas nos respectivos países.

Na primeira seção, intitulada de Políticas de Atenção à Mulher em Situação de Violência no Brasil e Paraguai: conteúdo programático, convergências e divergências, apresentaremos como estão materializadas, a partir dos instrumentos jurídico-normativos do Brasil e do Paraguai, as Políticas de Atenção à Mulher em Situação de Violência, com apontamentos aos seus conteúdos. Na segunda seção, discorreremos sobre o processo de implementação dessas políticas nas cidades gêmeas de Ciudad del Este/PY e Foz do Iguaçu/BR, procurando evidenciar como e de que forma estes entes implementam as legislações nacionais a partir de dados coletados *in loco* no CRAM de Foz do Iguaçu e no CRM de Ciudad del Este.

Precocemente esclarecemos que a proposta do artigo não se finda em si mesmo. O universo da pesquisa é imenso e ao mesmo tempo complexo, com seus limites e desafios. Necessitando de outros aprofundamentos teóricos e empíricos sobre o tema, no entanto, esse estudo, via de regra, nos permitirá *pôr o sal na boca* e desejamos que os leitores procurem *beber a água*.

2. Políticas de atenção à mulher em situação de violência no Brasil e Paraguai: conteúdo programático, convergências e divergências

No Brasil, a partir de 2003, as políticas públicas para as mulheres é posta em um patamar privilegiado na agenda pública a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República.⁴ As políticas para combater a violência contra à mulher foram fortalecidas e ampliadas através da criação da Lei 11.340/2006 (conhecida como Lei Maria da Penha) e Lei 13.104/2015 (Altera o Código Penal brasileiro, acrescentando o feminicídio como crime hediondo).

El Estado de Brasil sancionó la Ley N° 13.104 (2015) (Ley de Feminicidio) que modifica el art. 121 o del Código Penal (Decreto-Ley N° 2848 del 7 de diciembre de 1940) para tipificar el feminicidio como una circunstancia calificada de asesinato y el art. 1 o de la Ley N o 8072 de 25 de julio de 1990, para incluir el feminicidio en la lista de crímenes atroces. Asimismo, en el marco de lo regulado por el Decreto N o 6347 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, se aprueba el Decreto N o 7901 que crea la Comisión Tripartita de Coordinación de Políticas contra la Trata en el año 2013. (PNUD, 2017, p. 25)

4 Em 2011, através da Lei N° 12.462, passa a ser denominada Secretaria de Políticas para Mulheres.

A política nacional de atenção à mulher em situação de violência, no Brasil, teve sua emergência a partir da publicação da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006⁵ (conhecida popularmente como Lei Maria da Penha). Esse instrumento jurídico-normativo é o marco legal que resguarda a garantia e usufruto das políticas de atenção à mulher em situação de violência em âmbito nacional. Cabe destacar que, de acordo com a ONU Mulheres (2016),⁶ no Brasil, cerca de 23% das mulheres estão sujeitas à violência.

A Lei supra referenciada trata exclusivamente da criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito doméstico e familiar contra a mulher e dá outras providências. Postula que a violência contra mulher pode ocorrer em três esferas da vida social: doméstica; familiar; e afetiva. Discorre ainda que nessas esferas podem ocorrer diversos tipos de violências, caracterizadas como: físicas; psicológicas; sexuais; patrimoniais; e moral. De acordo com Soares (2017), essa Política surge como resultado de um esforço coletivo dos movimentos de mulheres e poderes públicos no enfrentamento à violência doméstica e familiar e ao alto índice de morte de mulheres no país. A autora aponta ainda que a formulação da Lei Maria da Penha trouxe um olhar inovador, ao reconhecer a situação de fragilidade e de extremo

perigo em que a mulher em situação de violência se encontra. O Estado toma para si a responsabilidade de prevenir a violência, proteger as mulheres agredidas e ajudar na reconstrução da vida.

A Lei caracteriza as diretrizes nacionais sobre as políticas públicas para mulheres em situação de violência. Políticas estas que devem ser executadas nas esferas nacional, estadual, municipal e no Distrito Federal, assegurando políticas públicas de assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação em articulação com o Poder Judiciário, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública. Visando, assim, ações que garantam a promoção, execução e difusão de campanhas educativas, capacitações e convênios.

No tocante à assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a legislação garante que as políticas públicas se darão a partir das diretrizes previstas na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS; no Sistema Único de Saúde - SUS; no Sistema Único de Segurança Pública - SUSP dentre outros. Destaca-se, que a Lei N° 13.505/2017 acrescentou dispositivos à Lei Maria da Penha que, no tocante ao atendimento à mulher em situação de violência, a mesma deve ser atendida e acompanhada por servidor devidamente capacitado, e preferencialmente, ser do sexo feminino.⁷ Esse entendimento estende-se aos diferentes órgãos responsáveis pelo monitoramento e o

5 Ver mais em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art226§8

6 Ver mais em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/cartilha_direitos_mulher.pdf

7 Ver mais em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/legislacao-sobre-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil/>

funcionamento das políticas públicas de combate à violência contra mulheres, de ter em seu quadro profissionais do sexo feminino na hora de prestar atendimento, pois a mulher que se encontra nessa situação é bastante vulnerável, e em muitos casos, constrangida. A referida Lei preconiza ações e serviços no tocante às políticas públicas de atenção à mulher em situação de violência que versam sobre o papel dos poderes Executivo; Legislativo; e Judiciário. Delimita o papel do Ministério Público, Defensoria Pública e ao Judiciário sobre as medidas protetivas. Além disso, possibilita atendimento de equipe multidisciplinar no âmbito do poder judiciário.

No que tange às atribuições da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, o instrumento jurídico-normativo prevê que estes poderão criar e promover ações e serviços que resguardem o usufruto das políticas de proteção social à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Entre essas referidas ações e serviços destacam-se: criação de centros de atendimento integral e multidisciplinar (Centros de Referências); Casas-abrigos; Delegacias; Programas e Campanhas; e Centros de Educação de Reabilitação para os agressores.

No Paraguai, a partir de 1992, as políticas públicas para mulheres tiveram como marco legal a criação da Secretaria da Mulher,⁸ posteriormente elevada ao patamar de Ministério, através do Decreto 630, de 08 de novembro de 2013.

Oito anos após a criação da Secretaria foi publicada a primeira Lei que trata em seu texto oficial a violência doméstica, Lei Nº 1.600 de 2000. Destaca-se que a Lei trata de medidas protetivas a todas as pessoas que sofram lesões, maus tratos físicos, psicológicos ou sexuais no âmbito da composição familiar “que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (Paraguai, 2000, p. 1).

La Ley 1600/2000 de la violencia doméstica establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de algunos/as de los/as integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes. (Paraguai, 2012, p. 37)

O processo de implementação das políticas pública para mulheres no Paraguai se deu a partir de um relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Essa Comissão constatou através do Relatório enviado pelo Estado paraguaio a existência de algumas falhas sobre a proteção dos direitos humanos no sistema constitucional do país em março de 2001.

Em 9 de março de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada a *Comissão* ou a

8 Lei Nº 34, de 18 de setembro de 1992.

CIDH) aprovou o *Terceiro Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos em Paraguai* (doravante denominado o “Terceiro Relatório”). Neste Relatório a Comissão analisou a proteção dos direitos humanos no sistema constitucional, legal e político vigente na República de Paraguai (doravante denominado *O Estado, Paraguai* ou o *Estado paraguaio*), a administração da justiça e o estado de direito, as obrigações internacionais do Paraguai no marco do Sistema Interamericano, os direitos políticos, a liberdade de expressão, os direitos econômicos sociais e culturais, os direitos da mulher, os direitos da criança, a situação penitenciária, e os direitos das comunidades indígenas. Outrossim, a CIDH formulou uma série de recomendações à luz das conclusões alcançadas. (CIDH. 2001, p. 1)

Após as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Estado paraguaio realizou, a partir de 2001, diversas ações que visavam sanar com as problemáticas de direitos humanos no país, entre estas, as políticas para mulheres, através da elevação da Secretaria da Mulher ao patamar de Ministério no ano de 2012⁹ assim como a criação de instrumentos que promovam políticas para mulheres naquele país.

Nesse sentido, a política nacional específica de atenção à mulher em situação de violência no Paraguai está prevista na Lei 5.777, de 29 de dezembro

de 2016.¹⁰ O referido dispositivo tem por objetivos estabelecer políticas e estratégias de prevenção às formas de violência contra a mulher, assim como a criação de mecanismos de atenção e medidas de proteção em âmbito público e privado. Tal documento torna-se um marco histórico na transformação das políticas públicas de proteção à mulher no Paraguai. A Lei presume que as situações de violência podem ocorrer em três principais âmbitos, sendo estes na família ou unidade doméstica; na comunidade; e aquela perpetrada pelo Estado. Preconiza que a proteção à mulher se dá no marco, dentre outros, do direito à vida; à integridade física, psicológica e à dignidade. O instrumento define que a violência contra à mulher provém da conduta que cause morte, dano ou sofrimentos físico, sexual, psicológico, patrimonial ou econômico. Da mesma forma apresenta como discriminação a distinção, exclusão ou restrição realizada contra a mulher, menosprezando ou anulando seus direitos. Ambos se dando nas esferas sociais, econômicas, políticas, culturais, laborais e civis. Além disso, o referido documento discorre que os órgãos responsáveis pela execução da Lei devem propor, promover e difundir políticas públicas que combatam e previnam as violências feminicida; física; psicológica; sexual; assim como violências relacionadas aos direitos reprodutivos; patrimonial; econômico; laboral; política;

10 Ver mais em: http://www.mujer.gov.py/application/files/4514/8493/9839/Ley_5777_De_Proteccion_Integral_a_Las_mujeres.pdf

9 Lei N° 4.675, de 25 de julho de 2012.

intrafamiliar; obstétrica; mediática; telemática; simbólica; institucional; e contra a dignidade.

A política nacional no Paraguai norteia-se pelos princípios da integralidade; da igualdade; das políticas públicas; da cidadania; dos recursos econômicos; do fortalecimento institucional; no empoderamento; da especialização de pessoal; da atenção específica; da transparência e publicidade; e dos serviços competentes. Com isso, estabelece que cabe ao Estado criar políticas públicas, estratégias e ações visando a prevenção e o combate às formas de violência contra a mulher. Estabelece como órgão nacional responsável pela criação e implementação dessas ações e medidas, o Ministério das Mulheres.¹¹ Destaca-se que a Lei ora caracterizada, atribui ainda responsabilidades transversais a outros órgãos e ministérios no que se refere a prevenção e o combate às formas de violência contra a mulher, dentre estes, o Ministério de Educação e Cultura; Secretaria de Informação e Comunicação; Secretaria de Função Pública; Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social; Secretaria de Ação Social; Secretaria de Emergência Nacional; Secretaria Nacional da Habitação; Secretaria Nacional da Criança e Adolescente; Ministério da Saúde Pública e Bem-estar Social; Ministério da Justiça; Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes; Municipalidades; e Governações.

Evidencia-se que a Lei estudada

estabelece a criação de uma mesa interinstitucional de prevenção à violência contra a mulher, coordenada pelo Ministério da Mulher e integrada com a representação de outros órgãos e instituições.¹² Além disso, assegura a criação de casas abrigos, que visam proteger, assegurar apoio imediato, prestar assistência, oferecer abrigo temporário entre outros. No total, existem quatro Centros Regionais de Atendimento à Mulher no país.

Ainda no que se refere ao papel do Ministério da Mulher, cabe a este a criação de um Sistema Unificado e Padronizado de Registro de Violência Contra a Mulher. Esse Sistema visa identificar, quantificar e caracterizar: as denúncias; os agressores; os vínculos entre agressor e agredida; assim como dados e tipos de violência. Outro ponto de importante destaque é a criação de um Observatório de Direito da Mulher a uma Vida Livre de Violência. Esse Observatório visa gerar uma rede de informação, estabelecimento de vínculos com outros observatórios, realização de estudos e investigação sobre a violência contra mulher e apresentação de informes periódicos ao Ministério da Mulher. Destaca-se que a Lei prevê também que fica a cargo do Ministério da Mulher a criação, manutenção e promoção de Sistemas Nacionais de Cobertura de Serviços de Atenção à Mulher; de Serviços Integrals de Prevenção e Atenção à Mulher em Situação de Violência; e Programas de Reeducação do Agressor.

11 La Ley 34/92, de Creación de la Secretaría de la Mujer.

12 Criada por meio do Decreto Nº 5.140, de 13 de abril de 2016.

No que se refere ao Sistema Estatal de proteção à mulher em situação de violência, a Lei estabelece competências ao Poder Judiciário; Juizado de Paz; Ministério da Defensoria Pública; Ministério Público; e Polícia Nacional. As Medidas de Proteção trazidas na Lei têm por finalidade estabelecer proteção à mulher e seus membros ante às violências física, psicológica, sexual e/ou patrimonial. Garantindo a celeridade no processo, o sigilo entre outras. É de se destacar como um fator importante, que a Lei 5.777/2016 traz como uma de suas disposições finais que a mesma passou a ser implementada um ano após sua publicação, com exceção ao Artigo Nº 50, que trata da punição as práticas de feminicídio.

Caracterizar estes dois instrumentos jurídico-normativos no Brasil e no Paraguai através de estudo exploratório nos permite uma visão mais ampla do processo de institucionalização das políticas de atenção à mulher em situação de violência nos países estudados e nas cidades gêmeas de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. No entanto, conforme já discorrido, não tratamos neste estudo de uma análise comparativa. Consideramos suas convergência e divergências, tomando em conta os processos particulares que cada Estado Nação teve com seus processos de formação social, econômica e política, que certamente impactaram no processo de formulação, implementação e implantação dessas políticas públicas. A partir das primeiras aproximações discorridas nas laudas anteriores, podemos destacar como primeiro elemento de convergência entre as duas legislações estudadas, que tanto

o Brasil quanto o Paraguai trazem à tona as formas mais amplas de violência contra mulher, não se limitando apenas ao ambiente doméstico e familiar, evidenciando e fazendo referência à *Convenção de Belém do Pará*. Convenção que ambos são países signatários desde 1994 e 1995 respectivamente.

De acordo com a *Convenção de Belém do Pará* “entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” (OEA, 1994, p. 1), ou seja, ambas legislações não contemplam apenas as formas de violência contra mulher que se dão no âmbito doméstico e familiar, tampouco de forma meramente física. Outros instrumentos convergentes entre os países além da Convenção de Belém do Pará é a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Violência Contra a Mulher (CEDAW, ONU) - Brasil em 1984 e Paraguai 1986; e o Protocolo Facultativo da CEDAW - Paraguai em 2001 e Brasil em 2002 respectivamente (REM, 2011).

3. Políticas de atenção à mulher em situação de violência em Ciudad del Este/PY E Foz do Iguaçu/BR

Considerando que a violência contra a mulher tem estabelecido números alarmantes em vários países, é de fundamental importância criar mecanismos que vão de encontro ao combate a esta problemática que vem sendo perpetrada na sociedade nas mais

diversas formas. O estado do Paraná é o segundo estado brasileiro com maior índice de feminicídio a cada 100 mil mulheres residentes no país, e o primeiro da região sul, de acordo com o último relatório do Conselho Nacional de Justiça¹³ e o relatório do Mapa da Violência¹⁴ (CNJ, 2018; FLACSO, 2015). Ainda, de acordo com o IPEA (2015), a violência contra a mulher “[...] tornou-se, na última década, um dos problemas públicos de maior visibilidade social e política no País. Esse processo acompanha um movimento global de reconhecimento dos direitos humanos das mulheres a uma vida sem violência” (IPEA, 2015, p. 1)

Em Foz do Iguaçu/BR, a política de atenção à mulher em situação de violência teve como marco legal a implementação do Núcleo da Mulher na Casa do Migrante, mais tarde sendo transferido e transformado no Centro de Referência de Atendimento à Mulher - CRAM¹⁵. A criação, implementação e implantação dessa política no município, de acordo com o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, contemplou um acordo multilateral com Argentina e Paraguai, visando o enfrentamento à violência perpetrada contra a mulher migrante em Foz do Iguaçu (Brasil, 2010),¹⁶ colocando o município como

um dos pioneiros no combate à violência contra mulher nas regiões de fronteiras. No município de Foz do Iguaçu os serviços de proteção social especial que atendem às mulheres em situação de violência são ofertados no Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência – CRAM.

Desde a sua criação em 2009, até o ano de 2015, o CRAM atendeu 1.795 mulheres. Em 2009, 11 casos foram registrados. Em 2010, foram 108 casos, e em 2011, o número de atendimentos foi de 345. No ano de 2012, 527 mulheres foram atendidas. Em 2013, foram realizados 423 atendimentos. No ano de 2014, o CRAM registrou 302 mulheres atendidas, e do início de 2015 até abril, foram 79 atendimentos. Os dados são de 2015 e estão disponibilizados pela Prefeitura de Foz do Iguaçu em seu endereço eletrônico. (Hertzog, 2017, p. 25)

Este equipamento público responde diretamente à Diretoria de Proteção Social Especial, vinculado ao organograma institucional da Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu e tem o papel de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de Assistência Social e as demais políticas públicas. Exerce um importante papel articulador com a Delegacia da Mulher e do Turista, Casa Abrigo e Patrulha Maria da Penha que integram a rede de atendimento às mulheres em

13 Ver mais em: <http://www.cnj.jus.br>

14 Ver mais em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf

15 Equipamento construído pelo Governo Federal por meio do convênio 181/2012.

16 Ver mais em: http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2010/PactoNacional_livro.pdf

situações de vulnerabilidade social, em função da violência de gênero. De acordo com o site da Polícia Civil do Estado do Paraná, a Delegacia da Mulher tem a função de proteção e amparo frente a violência perpetrada contra a mulher e também de preservar a dignidade e privacidade da mulher em situação de violência. A Delegacia deve ser a primeira porta de entrada que a mulher que sofreu violência deve procurar. É lá que ela vai registrar o Boletim de Ocorrência – B.O e solicitar a Medida Protetiva de Urgência.

O Município de Foz do Iguaçu conta ainda com uma Casa Abrigo para mulheres que se encontrem em situação de violência, na qual a mulher permanece enquanto aguarda uma medida protetiva. A Casa Abrigo é um local seguro e sigiloso que oferece atendimento integral a mulheres em situação de violência doméstica sob o risco de morte iminente. As usuárias poderão ficar no local juntamente com os seus filhos menores de 12 anos, podendo permanecer num período de 90 a 180 dias ou até que a medida protetiva seja deferida, visto que a mesma está prevista para ser concedida num prazo legal de 48 horas, e uma vez que seja outorgada, o suposto autor da violência terá que obedecer uma distância determinada pelo juiz de aproximadamente 200 metros.¹⁷ Esta medida é determinada pela 4ª vara criminal de Foz do Iguaçu, PR/BR. Cabe

destacar que a Casa Abrigo de Foz do Iguaçu não é vinculada ao CRAM, sendo subordinada diretamente à Secretaria Municipal de Assistência Social, a partir das diretrizes do SUAS. Toda a provisão de recursos financeiros, materiais e pessoais estão na rubrica da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Em relação à estruturação e vinculação da política municipal de atenção à mulher em situação de violência em Foz do Iguaçu, é mister salientar que no município não possui, até então, uma secretaria própria de política para mulheres, estando o equipamento vinculado à SMAS, mesmo que na política do SUAS não tenha políticas específicas para enfrentamento à violência contra mulher. No entanto, conforme evidenciado em entrevista com profissionais do equipamento, todas as ações e serviços ofertados pelo CRAM seguem as diretrizes nacionais das políticas para mulheres em situação de violência, atuando de forma transversal com as demais políticas estabelecidas pelo SUAS.

Como dito no capítulo anterior, o Estado Paraguai criou uma legislação específica para atender a mulher em situação de violência nos últimos anos, demonstrando que o país está avançando no processo de implementação e implantação das políticas públicas para as populações vulneráveis. Em resposta ao enfrentamento da violência contra a mulher, foi inaugurado em 9 de março de 2012, pela então Secretaria da Mulher, o Centro Regional da Mulher - CRM, o qual está localizado na área 4 de Ciudad del Este. A estrutura física foi readequada com ajuda da Itaipu

17 Ver mais em: http://www.compromissoeatitude.org.br/rede-de-atendimento-as-mulheres-em-situacao-de-violencia/&sa=D&ust=1529706744147000&usg=AFQjCNHLoeopb_dpOdXOBwKbS85UdzZmdw

Binacional. A inauguração contou com a presença de autoridades como Presidente Fernando Lugo e do diretor geral da Itaipu Binacional no Paraguai, Efraim Enriquez Ganón e do embaixador da Espanha Juan Fernández Trigo, o qual, durante o ato de inauguração, manifestou o apoio da Espanha ao Paraguai em relação ao fortalecimento das instituições que desenvolvam política públicas fazendo ênfase a Secretaria da Mulher e ao Ministério Público. O Centro está ligado diretamente ao Ministério da Mulher, fazendo parte da descentralização das políticas públicas no país. No decorrer da pesquisa, constatou-se, de acordo com a entrevista realizada com profissionais do Centro, que essa política de descentralização se deu a partir das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, conforme apontamos nos parágrafos antecedentes, assim como contou com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID, conforme dados abaixo:

El MINMUJER desde su creación ha impulsado diversas estrategias para descentralizar las políticas de género, en este proceso ha considerado implementar otra estrategia de intervención pública con la desconcentración de los servicios de VBG, acercando el mismo a las poblaciones más vulnerables. Esta estrategia se cristalizó con la instalación de los Centros Regionales que se enmarcó en el proyecto denominado “Gobernabilidad Democrática y Cohesión Social: fortalecimiento de

las políticas públicas de género para la atención, protección y restitución de víctimas de violencia basada en género, con énfasis en trata”, apoyado por la Cooperación Española (AECID). Los cuatro centros fueron habilitados en un proceso gradual a partir del año 2012, están ubicados en las principales ciudades de: Ciudad del Este; Curuguaty; Filadelfia; Pedro J. Caballero. (MINMUJER, 2016)

O Centro Regional de Atendimento à Mulher em Ciudad del Este abrange todas as municipalidades que integram a região do Alto Paraná, com um total de 22 distritos. A partir dessas informações, constatamos que a municipalidade de CDE não possui um Centro de Referência de Atendimento à Mulher em situação de violência, mesmo tendo na estrutura do governo municipal uma Secretaria da Mulher. Entre os anos de 2012 a 2017, o Centro Regional de Atendimento à Mulher de Ciudad del Este atendeu 2.170 mulheres em alguma situação ou possibilidade de violência. Tendo em vista que o Centro em Ciudad del Este está diretamente vinculado ao Ministério da Mulher da Presidência da República do Paraguai, todas as suas ações e serviços estão imbricadas à Lei 5.777/2016 e Decreto 6.973/2017, que regulamenta a Lei acima descrita. Sobre o processo de fortalecimento, promoção e ampliação das políticas de atenção à mulher em situação de violência, a profissional entrevistada em CDE nos informou que foram criadas duas Unidades Especializadas em Violência na *fiscalía* que a usuária entrará em contato para realizar as denúncias, localizada no

quilômetro 3,5 de CDE.

Considerações finais

Podemos destacar em termos de conclusão que a violência contra as Mulheres as afeta em todos os lugares. Afeta a saúde física, psicológica, social e mental. Tudo isso constitui uma ampla fonte de sofrimento e compromete sua plena participação na sociedade. As mulheres dos segmentos LGBT, indígenas e negras sofrem de inúmeros formas de violência ligada à sua orientação sexual, a identidade de gênero e raça/etnia. Por mais que as políticas públicas para as mulheres, no Brasil, tenham sido por anos elevadas ao patamar de *locus* privilegiado na agenda dos últimos governos de cunho progressista (Lula e Dilma), no atual cenário de desmonte das políticas e programas sociais, evidenciamos, a partir desse estudo, um retrocesso no tocante à política de promoção e atenção à mulher em situação de violência.

Ações que tiram a centralidade das políticas para as mulheres geram um impacto significativo nas políticas de atenção à mulher em situação de violência no Brasil, favorecendo o desmonte e a centralização das ações e serviços de proteção social para esse segmento populacional que luta há anos pela garantia de seus direitos básicos e fundamentais. Este estudo nos permitiu evidenciar os avanços do conservadorismo e do desmonte das políticas públicas. Constatou-se que, a partir de junho de 2018, por meio do Decreto Presidencial Nº 9.417, de 20 de junho de 2018, a Secretaria de Políticas para Mulheres passou a fazer parte do

organograma institucional do Ministério dos Direitos Humanos.¹⁸

A pesquisa demonstra que em Foz do Iguaçu, a política de atenção à mulher em situação de violência, através do CRAM, passa por transformações que visam a ampliação e qualificação do serviço, atestando que os gestores municipais estão comprometidos com a consolidação das políticas para mulheres no município. Constatamos, entre outros, um novo processo de aprimoramento das profissionais que compõem o equipamento, assim como o aprofundamento e o compromisso da gestão com articulações a nível nacional e com o país vizinho, através do Centro Regional de Atendimento à Mulher em *Ciudad del Este*. Destacamos avanços na gestão da política de atenção à mulher em situação de violência, entre outras, com a recente institucionalização da Casa Abrigo pelo município de Foz do Iguaçu, que se torna um marco no processo de consolidação das políticas para mulheres. Mas que demonstra, ao mesmo tempo, a necessidade da criação de uma secretaria específica que articule políticas para mulheres na cidade. Na mesma medida, constatou-se com os achados da pesquisa que a política de atenção à mulher em situação de violência em Ciudad del Este ainda passa por diversos processos para a garantia de sua execução pelos gestores da política. Tal fato foi evidenciado na medida em que o equipamento de referência para esse segmento populacional em Ciudad del

18 Ver mais em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9417.htm

Este não conta com quadro profissional que dê conta da atual demanda. Além disso, a política nacional discorrida até aqui prevê em seu texto oficial a descentralização da política de atenção à mulher em situação de violência. No entanto, constatou-se que está ainda se dá, de certo modo, de forma centralizada, pois na medida em que uma usuária necessita de acolhimento institucional em casa abrigo, a mesma deve se locomover até a capital do país, Assunção, pois em CDE ainda não conta com Casa Abrigo que comporte a demanda do Centro.

A mulher em situação de violência tem um período médio de quatro a seis meses para enfrentamento e superação das situações que à vilipendiaram, pois esse é o prazo máximo que cada usuária pode permanecer na casa abrigo. Destaca-se que os abrigos, de acordo com dados coletados em entrevista *in loco*, acolhem os/as filhos/as das vítimas até a idade máxima de 14 anos, assim como não acolhe mulheres com algum tipo de transtorno, depressão, ou que faça uso de alguma medicação controlada. O que nos faz pensar sobre os processos que essas usuárias passaram e passam no contexto de violência que ocasionam diversos tipos de transtornos e, conseqüentemente, o uso de medicação controlada. Outro fator que ressaltamos com esse estudo, é que a Lei 5.777/2016, não contempla em seu texto as questões relativas à gênero e orientação sexual, tiradas da Lei em seu processo de aprovação. Todos os termos “gênero” foram substituídos pela palavra “mulher”. Fato que demonstra ainda um certo grau de retrocesso e conservadorismo por parte dos legisladores paraguaios.

O estudo nos permitiu constatar que o Paraguai ainda não possui um Observatório de Direito da Mulher conforme preconiza a legislação, o que acaba contribuindo com a subnotificação dos crimes impetrados contra as mulheres daquele país, fato que pode ser justificado na medida em que a Lei passa por um recente processo de implementação pelos gestores das políticas públicas naquele país. Outro fator que a pesquisa evidenciou é que tanto em Ciudad del Este quanto em Foz do Iguaçu, ainda existem algum tipo de dificuldade de os operadores da segurança pública terem entendimento das Leis nacionais do Brasil e do Paraguai. As entrevistas nos mostraram que a segurança pública, em certa medida, tem desconhecimento das legislações. O que acaba por relegar as políticas de atenção à mulher em situação de violência em segundo plano, subnotificando os casos. De acordo com as entrevistadas, esse fato é percebido no decorrer das capacitações que os equipamentos realizam com os agentes da segurança pública dos respectivos países. O que nos mostra a urgente necessidade de ações que possam difundir as Leis de combate e enfrentamento à violência contra mulher, não somente após o ingresso dos policiais nas academias, também no processo seletivo.

Ambos países enfrentam dilemas e desafios urgentes. Foz do Iguaçu com a necessidade da criação de uma secretaria de políticas para mulheres, que possibilitará o aprimoramento e o fortalecimento do CRAM, de suas ações e serviços. Ciudad del Este com a extrema necessidade de criação de Casa Abrigo na região em que está localizado do Centro

de Atendimento à Mulher, assim como a descentralização dos abrigos para outras municipalidades do Alto Paraná.

Indicamos a necessidade da implementação de sistemas interligados no âmbito de cada país. Essa necessidade foi ressaltada durante as falas das entrevistadas que discorreram sobre alguns processos que podem ser considerados como falhos na medida em que as instituições, órgãos e serviços por vezes não se conversam, o que acaba direta ou indiretamente colocando a mulher que já está em uma situação vilipendiada em uma situação de revitimização. Outra necessidade é o fortalecimento do corpo técnico dos dois Centros de Referência, que atualmente trabalham com equipe reduzida, o que influencia diretamente no porte do serviço prestado pelos equipamentos. Fortalecer a equipe técnica possibilita o fortalecimento e cobertura mais ampla das políticas públicas de proteção social para mulheres em situação de violência.

Com bases nessas constatações, com o processo de implementação, consolidação e ampliação das políticas de atenção à mulher em situação de violência no Brasil e no Paraguai, a partir do enfrentamento às dificuldades e fragilidades apresentadas pelos equipamentos, fortalecem-se as políticas de proteção social no âmbito do MERCOSUL Social, contribuindo para o fortalecimento da institucionalidade da perspectiva de gênero no MERCOSUL.

Referências

Brasil. *Lei 11.340/2006, de 7 de agosto de 2006 (2006). Cria mecanismos para coibir*

a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do par. 8º do art. 226 da constituição federal, da convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e da convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher; dispõe sobre a criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher; altera o código de processo penal, o código penal e a lei de execução penal; e dá outras providências.

Brasil. *Lei 13.104/2015, de 9 de março de 2015 (2015). Altera o art. 121 do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.*

Brasil. (2010). *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres / Secretaria de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

CIDH. (1994). *Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”*.

CIDH. (2001). *Comissão Interamericana de Direitos Humanos. relatório de seguimento do cumprimento das recomendações da CIDH no terceiro relatório sobre a situação dos direitos humanos em Paraguai*. OEA.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. (2018). *O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. Brasília: CNJ.

FLACSO, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. (2015). *Mapa da*

- Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: FLACSO.
- Hertzog, K. G. (2017). *Atenção às mulheres vítimas de violência de gênero nos serviços de saúde de Foz do Iguaçu*. Foz do Iguaçu: PR.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2015). *A Institucionalização das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil*. Brasília: IPEA.
- MINMUJER, Ministerio de la Mujer. (2018). *Evaluación del programa contra la violencia hacia la mujer*. Asunción: MINMUJER.
- Monteiro, L. C. R. M., & Amaral, P. A. T. (2016). A rede de enfrentamento à violência contra a mulher na faixa de fronteira: em busca da visibilidade. *Perspectiva Geográfica-Marechal Cândido Rondon*, 11(5), 143-151.
- OEA. (1994). *Organização das Nações Unidas. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Para"*. Brasil.
- ONU. (2016). *Organização das Nações Unidas. Cartilha direitos da mulher prevenção à violência e ao HIV | aids*.
- Paraguay. Decreto N° 6.973, de 27 de marzo de 2017. Reglamenta a Ley N° 5.777/2016.
- Paraguay. Ley N° 5.777/2016, *De protección integral de las mujeres contra toda forma de violencia*.
- Paraguay. Ley N°1.600, de 2000. *Contra la violencia doméstica*.
- Paraguay. Ley N° 34 de 1992, *Que crea la Secretaría de la Mujer*.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2017). *Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Panamá.
- REM, Reunión Especializada da Mulher do MERCOSUL. (2011). *Diagnóstico Regional. Indicadores en Violencia Doméstica basada en género en el MERCOSUR*.

Policy of attention to women in situations of violence. An exploratory study in Ciudad del Este and Foz de Yguazú

Abstract: The article aims to characterize public policies for the attention of women in situations of violence, their implementation and execution in Brazil and Paraguay, with analytical cuts for the twin cities of Foz do Iguaçu/BR and Ciudad del Este/PY, from exploratory studies (law, decrees and regulations of the respective countries) and empirical studies (through on-site visits), with the objective of identifying, in their programmatic contents, the differences and similarities in the process of creation, execution and implementation of those policies in the both cities.

Keywords: social policies, social protection, human rights, women.

Neri, F. S. P Política de atenção à mulher em situação de violência. Um estudo exploratório em Ciudad del Este e Foz do Iguaçu.

Resumen biográfico

Filipe Silva Neri

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Membro do grupo de pesquisa Serviço Social, Proteção Social, Fronteiras e Migrações e do Observatório de Políticas Sociais do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados (IMEA/UNILA).

Como citar este artículo

Neri, F. S. (2019). Política de atenção à mulher em situação de violência. Um estudo exploratório em Ciudad del Este e Foz do Iguaçu. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 138-155. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-139>