

Perspectiva nacional sobre a violência de gênero nas Américas e no Caribe
Christine Brendel¹ e Catherine Wolf²

Resumo

A violência de gênero é uma violação dos direitos humanos que afeta milhões de mulheres em todo o mundo, não importando sua nacionalidade, classe social, cultura ou idade. Apesar de ser um fenômeno mundial, os números e as manifestações características dessa violência contra as mulheres variam segundo o contexto específico de cada região. Na América Latina e no Caribe, os índices característicos da violência de gênero são tão assustadores que chegam a intervir no pleno desenvolvimento e na economia da região.

Este artigo analisa e expõe os padrões socioculturais provenientes de um sistema patriarcal marcado pelo conflito, pela discriminação e pela desigualdade, que condicionam a violência de gênero na região.

Na América Latina e no Caribe, é absolutamente necessário que a estratégia nacional contra a violência de gênero dedique-se a fazer mudanças socioculturais e a executar políticas públicas com eficiência. Para isso, uma punição mais rigorosa da violência contra as mulheres precisa vir acompanhada, em primeiro lugar, de uma campanha de sensibilização da população e, em segundo, da capacitação dos responsáveis pela implementação das leis e políticas públicas. É necessário, além disso, que as normas existentes sejam revisadas, estabelecendo-se um contexto jurídico, com visão de gênero, que quebre os estereótipos de gênero e os conceitos machistas próprios das sociedades patriarcais na qual vivemos. Para alcançar uma legislação integral é preciso que haja um processo que dê prioridade às organizações da sociedade e que seja inter-setorial e participativo.

Os parlamentos dos Estados só contribuirão para erradicar a violência de gênero caso o processo de formulação, aprovação e execução das leis contemple as propostas dos diferentes setores da sociedade. Dessa maneira, os Estados poderão cumprir seus compromissos nacionais, ou internacionais, promover os direitos fundamentais dos cidadãos e apoiar o desenvolvimento da região, favorecendo o direito à uma vida livre de violência para todos.

¹ Diretora Regional do Programa ComVoMulher (Combater a violência contra a Mulher no Peru, na Bolívia, no Equador e no Paraguai) e da Cooperação alemã para o Desenvolvimento-GIZ, que desenvolve medidas para melhorar a cooperação entre os atores estatais e não estatais, além de trabalhar na prevenção e no combate à violência de gênero, principalmente a exercida contra camponesas, indígenas e afro-descendentes.

Brendel começou sua carreira profissional em 1983, na África Ocidental, e a partir de 1988 passou a trabalhar na América Latina. Até 2002, colaborou com mais de dez países latino-americanos para fomentar o sistema democrático, a questão de gênero, o desenvolvimento empresarial, o planejamento, a monitoração e a avaliação de projetos.

Na Alemanha, trabalhou para o Ministério Federal para Desenvolvimento e Cooperação Econômica, para a Cooperação alemã para o Desenvolvimento, para o Serviço Alemão para o Desenvolvimento e para o InVEnt (2002/04). Trabalhou em Washington D.C. (2004/07). Foi a encarregada da direção do Programa de Gênero, na sede do GIZ, na Alemanha, e a partir de 2009 faz parte da junta diretiva da OCDE CAD GenderNet.

² Assessora Júnior do Programa ComVoMulher – Combater a Violência contra a Mulher, no Peru, na Bolívia, no Equador e no Paraguai – e da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento-GIZ.

Wolf é jurista formada em Direitos Humanos e em Direito Internacional pelo LL.M. King's College London. Adquiriu suas primeiras experiências práticas na Alemanha, na França e no Peru. Trabalhou para o Ministério de Assuntos Exteriores da Alemanha, no Centro de Direitos Humanos da Universidade de Potsdam e na Anistia Internacional, entre outros. Suas áreas de interesse são os Direitos Humanos com enfoque no direito das mulheres, na governabilidade e no alcance à justiça.

A partir do ano 2011, começa a fazer parte do Programa de formação do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento para futuros/-as especialistas e diretores/-as das organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento.

1. Introdução

A violência de gênero é um fenômeno mundial que atravessa todas as culturas, nações, classes sociais e idades e atinge milhões de mulheres em todos os países. Difere de outras formas de violência porque, aqui, o único fator de risco, ou a fonte da vulnerabilidade, é o simples fato delas serem mulheres. A definição oficial das Nações Unidas (1994) sobre a violência contra a mulher diz que: “*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*”. Esta definição fala que a violência de gênero se manifesta de várias maneiras: por meio de uma agressão do parceiro; de uma ameaça feita no ambiente de trabalho; de uma violação ou do assédio na via pública e, finalmente, pela omissão do próprio Estado.

A violência contra as mulheres, seja ela física, sexual, psicológica, econômica, privada, política ou pública, sempre é um crime, um delito. A origem cultural, econômica, social e política dessa violência está no caráter patriarcal de todas as sociedades, independentemente de seu sistema político ou econômico, trate-se de um país industrial, em desenvolvimento ou de um povo originário. Por essa razão Kofi Annan, anterior Secretário-Geral das Nações Unidas, afirmava que “*a violência contra as mulheres é talvez a mais vergonhosa violação dos direitos humanos. Não conhece fronteiras geográficas, culturais ou de riqueza. Enquanto se mantiver, não poderemos afirmar que fizemos verdadeiros progressos em direção à igualdade, ao desenvolvimento e à paz*”. Apesar de ser uma epidemia mundial, as altas taxas de violência de gênero, assim como a supremacia de certos tipos específicos de feminicídio, de violência política e de tráfico de mulheres, são especialmente preocupantes na América Latina e no Caribe.

Etimologicamente, o termo feminicídio, que define a forma extrema da violência contra mulheres e meninas, seria o equivalente feminino do vocábulo *homicídio*. Para Diana Russel e Jane Caputi (1990), o feminicídio é: “*o extremo de um contínuo de terror anti-feminino, e inclui uma ampla variedade de abusos verbais e físicos...* Os números na região são preocupantes, porque só o Peru relatou, oficialmente, que de janeiro a dezembro de 2010 houve 130 vítimas de feminicídio. Segundo o Observatório Manuela, a Bolívia registrou 96 casos em 2011. No Equador, em Quito, foram denunciados 1.831 feminicídios entre 2000 e 2006.”³

É importante esclarecer que a violência de gênero, além de ser uma evidente violação dos direitos humanos, representa um enorme obstáculo para o desenvolvimento da região, pois empobrece mulheres, famílias e comunidades, aumenta a mortalidade infantil, gerando um alto custo em saúde pública e justiça para o Estado. A redução do PIB além de reduzir a produtividade no trabalho, limita também o capital humano.

A ausência de estratégias eficientes para combater a violência de gênero, evidencia a falta de vontade política dos Estados para cumprir seus compromissos, sejam legais, políticos, nacionais ou internacionais, como Constituições, Tratados, ou Convenções (entre eles a “Convenção de Belém do Pará” e o “Relatório das Metas do Milênio”).

A região encontra-se em momentos decisivos na luta dos Estados contra o grave problema da violência de gênero. Segundo uma estimativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as perdas de postos de trabalho, pelo estresse e pela violência, estão entre 1% e 3,5% do PIB.

Em 2003, o governo de Colômbia gastou mais de 184 bilhões de pesos para prevenir, detectar e tomar providências para lidar com a questão da violência contra a mulher. No Peru, as mulheres chegam a perder de 1.150 até 1.500 soles de seus salários por causa da violência de gênero.”⁴

É importante examinar as circunstâncias específicas da violência de gênero na região para encontrar soluções pertinentes e efetivas. Portanto, compreender os conceitos gerais do (pós) conflito, da desigualdade socioeconômica, do racismo e do patriarcado, origens das manifestações específicas de violência de gênero na América Latina e no Caribe, é o primeiro passo a ser dado.

Baseados nesse contexto, e em função dos desafios encontrados, o segundo passo a ser dado seria desenvolver medidas com uma visão nacional, efetiva, para combater a violência de gênero nos países da região. Finalmente, e em terceiro lugar, propõe-se que a melhor estratégia nacional contra a violência de gênero na América Latina e no Caribe deverão ser as mudanças socioculturais e a implementação de uma legislação por meio de um processo inter-setorial e participativo.

³ GIZ-ComVoMujer e MESAGEN (2011), *a violência contra as Mulheres na América Latina, Femicídio/Feminicídio: uma Morte Anunciada*, Lima.

⁴ GIZ-ComVoMujer e USMP (2011), *Marco conceitual - Combater a violência contra as mulheres também é uma questão empresarial!* - Lima.

2. Condutas sociais que originam a violência de gênero na América Latina e no Caribe

As taxas de violência de gênero na região são assustadoras, apesar dos numerosos documentos que a comprovam. Embora a violência contra as mulheres seja um fenômeno mundial, varia em números, manifestações e soluções, segundo o contexto específico de cada uma das regiões da América Latina e do Caribe.

i. (Pós) conflito e cultura da violência

Aqui, o maior problema reside em que a violência é aceita pelo contexto geral das normas sociais. Nas últimas décadas, diferentes sub-regiões e países passaram por violentos conflitos internos, sendo que alguns deles ainda não cessaram. Nesses espaços de conflito e pós-conflito, é preciso salientar que as experiências violentas estão vinculadas à perpetração da violência em geral, bem como da violência específica contra as mulheres. Além disso, os séculos de colonização e pós-colonização levaram a uma identificação do poder com a força e a violência. Muitos conflitos internos deixaram de existir, mas neles ficou a delinquência (organizada) que não traz melhorias para as condições de vida da maioria da população nem sequer nas épocas de paz. Pelo contrário, caracterizam-se por aumentar o nível de desigualdade, pobreza, desemprego e discriminação na região.

ii. Exclusão e tipos de discriminação

Em quase todos os estudos internacionais⁵, a América Latina e o Caribe destacam-se por ser a região com maior desigualdade socioeconômica do mundo. A opinião geral é de que, nesses países, há uma correlação entre o alto nível de desigualdade e os maiores índices de crimes violentos.

A exclusão socioeconômica relaciona-se à exclusão por causas étnicas. Esses dois elementos são inseparáveis e se potencializam entre si, porque o racismo é parte integral da história da região. A declaração de igualdade perante a lei não eliminou a discriminação sofrida por afro-descendentes e indígenas. O racismo perdurou nas elites dominantes, não só por razões ideológicas, mas também por questões de poder político e econômico. A exclusão e a discriminação dos povos africanos e indígenas, antes encoberta pelo mito da igualdade racial e por uma suposta igualdade perante a leis e políticas, não estão visíveis, mas isso não quer dizer que tenham desaparecido. Até os dias de hoje, a etnia é um determinante fundamental para a estrutura de classes na região.

Na maioria das vezes, aqueles que sofrem a discriminação ou a exclusão se sentem frustrados; os jovens rejeitam suas origens, suas identidades e isso gera, por sua vez, um sentimento de impotência. As instituições das incipientes democracias carecem de leis integrais e de longo prazo que se dediquem ao bem-estar comum, à segurança cidadã ou à redução da desigualdade socioeconômica e racial.

iii. O sistema patriarcal

As três áreas de conflito descritas – (pós) conflito, desigualdade e discriminação – potencializam-se, mutuamente, dentro do contexto paradigmático do patriarcado, ou seja, em uma ideologia baseada na supremacia e no controle da mulher pelo homem. Nesse sentido, a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher de Beijing em 1995 definiu a violência de gênero como a “*manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, o que levou ao domínio exercido por homens sobre (contra) mulheres*”.

O patriarcado tem origem nos direitos grego e romano, onde o homem é a cabeça da família e tem poder legal e econômico absoluto sobre os outros membros. Hoje em dia, referimo-nos ao patriarcado como a dominação masculina institucionalizada, que se dá por meio da vida cultural, social ou política.

A violência de gênero reflete as normas sociais que derivam dessa combinação de conceitos sócio-políticos, inerentes às nossas sociedades. Dessa maneira, podem-se explicar os altos índices e as manifestações específicas da violência contra as mulheres na região.

⁵ Ferranti e Cols. (2003), *Desigualdade na América Latina e no Caribe. Ruptura com a história?* Banco Mundial, Washington D.C.

3. Uma estratégia inter-setorial e participativa contra a violência de gênero para todas as mulheres

A América Latina e o Caribe são regiões que têm o sistema legislativo mais avançado do mundo no que diz respeito ao combate à violência de gênero. Possuem um instrumento específico que foi ratificado – a Convenção de Belém do Pará que prevê, sanciona e erradica a violência contra a mulher – e todos os países têm leis que sancionam a violência doméstica ou familiar.

No entanto, a realidade das mulheres, as altas taxas e o alto nível de impunidade mostram, claramente, que as legislações nacionais não enfrentam a questão da violência de gênero de forma adequada, seja pela razão que for.

Apresentamos, aqui, algumas recomendações para melhorar a prevenção e o tratamento da violência de gênero na América Latina e no Caribe.

i. Processos participativos e integrais para a elaboração da legislação

Os Parlamentos, com sua tríplice função de legislar, aprovar e supervisionar a ação dos governos, para que se proteja e respeite os direitos humanos, são os principais agentes da elaboração de uma estratégia nacional contra a violência de gênero.

Nesse sentido, é indispensável que os legisladores/as definam claramente os objetivos da legislação. Trata-se de prevenir a violência de gênero contra as mulheres e garantir a correta implementação da lei na investigação ou no julgamento e castigo do agressor, com um procedimento que impeça que essas mulheres voltem a ser vitimadas.

É sumamente importante que todas as partes interessadas, tanto as que interpretam as leis quanto as afetadas, se comprometam a cumprir esses objetivos.

A Lei *Maria da Penha* (Brasil) foi elaborada por um grupo de trabalho inter-setorial, formado por organizações de mulheres e representantes de vários ministérios chefiados pela *Secretaria Especial de Política para as Mulheres*. Antes que o projeto de lei fosse apresentado ao Congresso, essa lei foi debatida nas audiências públicas de todo o país. Essa Lei é um avanço conceitual enorme, que incorpora a perspectiva de gênero, amplia a definição de violência doméstica e inclui a união de mulheres do mesmo sexo.

• As partes interessadas

Muitas entidades como essas podem contribuir para elaborar uma legislação contra a violência de gênero: pessoal do sistema de judiciário e penitenciário; pessoal médico; todas as entidades sociais e organizações de mulheres que prestam socorro às vítimas; entidades estatais, especialmente mecanismos nacionais para o progresso da mulher; membros do sistema educativo; líderes das comunidades; representantes da mídia; escritórios nacionais de estatística e, finalmente, a próprias vítimas.

É indispensável também que todas as organizações não governamentais da sociedade civil se comprometam com a questão.

A violência, como manifestação de desigualdade e poder, é exercida principalmente contra pessoas que estão em situação de vulnerabilidade. As mulheres indígenas e as afro-descendentes estão na interseção das diferentes formas de discriminação em razão do gênero, da etnia e do nível socioeconômico. Então, para que todas as mulheres tenham seus direitos reconhecidos, é preciso que haja leis e políticas que enfrentem a violência de gênero que vitima mulheres em situação de alta vulnerabilidade.

Infelizmente, as legislações vêem as mulheres como um grupo homogêneo, para o qual ditar leis e políticas, não levando em consideração que existe vários outros grupos de mulheres, em outras situações, como: as pobres, as que vivem em ambientes rurais, as minoritárias e com incapacidade, as que são afetadas pela discriminação, as que vivem longe, as analfabetas e as que não têm acesso a justiça, entre outras.

Uma legislação contra a violência de gênero que se concentre na parte privilegiada da população não pode ser efetiva. Por isso, é tão importante convidar as organizações de direitos humanos, de mulheres, de indígenas, de afro-descendentes, e outras, para que participem do processo legislativo. Desse modo, poderão representar os interesses de seus membros, além de poder exercer um vigilância crítica e construtiva, mostrando para as elites políticas uma realidade que elas nem sempre conhecem.

De fato, a inclusão da sociedade civil em suas atividades é considerada um dos fatores de sucesso da Comissão Interamericana de Mulheres.

- **Vantagens e procedimentos dos processos participativos**

Um processo participativo não deve ser apenas um princípio fundamental de governabilidade; deve ser, também, aquele que garante as condições necessárias para que a legislação seja, integral, adequada e bem sucedida em uma futura implementação.

- Primeiro: é preciso conhecer as realidades e as demandas de todas as mulheres para que as respostas sejam igualmente apropriadas.
- Segundo: é importante basear a legislação em evidências claras sobre a extensão, prevalência e incidência de todas as formas de violência contra a mulher, suas causas e conseqüências.
- Terceiro: é preciso identificar essas mulheres, bem como os responsáveis pela implementação das leis, para que elas sejam usadas e executadas de maneira efetiva.
- Quarto: os orçamentos devem ser alocados para uma implementação efetiva da legislação.

A consulta e a participação cidadã devem ser efetuadas em vários planos. Pode-se elaborar uma linha de base por intermédio de mesas de trabalho inter-setoriais ou por uma comissão de especialistas que se comprometam a redigir a lei. Convém, também, que haja um intercâmbio de boas práticas com outros países, especialmente os da mesma região.

Já existem vários bons exemplos de processos inter-setoriais e participativos para elaborar legislações contra a violência de gênero como a Lei Maria da Penha (Brasil).

- ii. **Princípios básicos para redigir uma legislação efetiva que defenda as mulheres contra a violência de gênero.**

A legislação contra a violência de gênero deve conter, antes de mais nada, princípios que defendam a mulher contra a discriminação e a violação de seus direitos humanos. Não estamos falando de que os Estados concedam privilégios às mulheres e, sim, que cumpram suas obrigações, que são: respeitar e proteger, com a devida diligência, os direitos fundamentais dessas mulheres.

A fim de prevenir crimes contra as mulheres, as leis e as políticas têm de garantir que a violência de gênero seja entendida como uma responsabilidade pública, sem exceções, e que dever haver uma mudança das normas sociais.

- **Para a mudança dos padrões socioculturais**

Trata-se de ir além do papel dos gêneros, além da aceitação da violência, em geral, como ferramenta para manter ou ter acesso ao poder.

A fim de que os agressores não se sintam legitimados e que os demais não respondam com o silêncio ou a ignorância, é preciso que a estratégia de prevenção seja dupla. É indispensável sancionar a violência de gênero com rigor, sem concessões e como um ato criminoso. Para ajudar nessa mudança sociocultural também é preciso lançar programas de sensibilização e capacitação da população, por intermédio da mídia, das escolas ou das empresas. Ao mesmo tempo, deve-se desenvolver medidas de *empowerment* para as mulheres e promover sua segurança em âmbitos privados e públicos.

O setor privado, dentro do marco de sua responsabilidade social, pode apoiar esse processo empresarial promovendo capacitações, atendendo os funcionários e fazendo campanhas de sensibilização. Dessa maneira, poderão enfrentar o impacto negativo que a violência de gênero provoca na produtividade dos trabalhadores.

Um estudo feito na Austrália demonstrou que as empresas respondem a uma média de 40% dos custos ocasionados pela violência, enquanto que o agressor só é responsável por 15%.⁶ Além disso, as empresas são espaços importantes de interação social com grande influência na vida dos trabalhadores.

É lógico que essa mudança sociocultural não será possível se as próprias leis continuam mantendo o *status quo*. Na região, infelizmente ainda há muitas leis e políticas que reforçam as normas sociais e os conceitos tradicionais, porque carecer de uma perspectiva de gênero. Por exemplo, muitas legislações se concentram na violência doméstica ou familiar, deixando de lado outros tipos de violência de gênero, ou seja, aquelas que acontecem fora do lar. Portanto, o

⁶ op.cit. n2.

conceito de que a violência prejudica, por igual, a todos os membros de uma mesma família é errado, pois condiciona o bem-estar da mulher à existência dessa família. De modo geral, costuma-se levar a sanção da violência doméstica ao plano da ofensa civil e não da criminal, ou se aplica a conciliação, outro método reconhecido como não viável no âmbito da violência de gênero. Muitas leis continuam sendo machistas e discriminatórias como, por exemplo, quando se define a violação sexual como “um crime contra o pudor”, sem considerar a integridade da mulher. Por isso, reavaliar e modificar as leis existentes dever ser o primeiro passo a ser dado pelos parlamentares.

- ***Concentrar-se na implementação, para tornar realidade o direito a uma vida livre de violência***

É imprescindível implementar leis e projetos nacionais, que formarão parte da estratégia, a fim de evitar que as mulheres voltem a ser vítimas no âmbito do atendimento de casos de violência de gênero.

A Organização dos Estados Americanos lamenta, há vários anos, que as entidades do sistema judiciário não sejam eficientes e que lhes faltam regulamentos, protocolos, capacitações e outros recursos. A isso se soma a discriminação contra as vítimas e suas famílias em razão de gênero e etnia. Tudo isso está reforçado pelo fato de que as mulheres desconhecem seus direitos, especialmente as que vivem em situação de vulnerabilidade.

Por essa razão, é necessário capacitar as entidades que implementam as leis, como as delegacias, os abrigos e o pessoal médico, além das autoridades da justiça comunitária como procuradorias e tribunais.

O objetivo deve ser coordenar a implementação de leis e políticas, com enfoque de gênero, em todas as entidades comprometidas no atendimento das vítimas e em todos os níveis do governo, considerando especialmente as zonas rurais e pobres.

Dentro dessas entidades, e para que as mulheres confiem no sistema de atendimento e denunciem os crimes que sofrem, é preciso superar as concepções tradicionais e machistas, os mitos e estereótipos. Portanto, também se necessitam mecanismos de apoio para os denunciadores, tais como ajuda legal e centros de atendimento. Isso implica também a existência de medidas preventivas e urgentes para mulheres em perigo imediato.

Finalmente, é necessário monitorar e avaliar, continuamente, a implementação das leis, os índices da violência de gênero para reformar as normas em função de novos conhecimentos e avanços em matéria de direitos humanos das mulheres.

- ***Recursos para um futuro melhor para as mulheres da América Latina e do Caribe***

Certamente, as entidades comprometidas deverão ter recursos suficientes para tomar essas medidas. No entanto, qualquer legislador/a considerará que esses recursos estarão bem investidos em comparação com os orçamentos anuais gastos com prevenção, detecção e serviços para as vítimas da violência de gênero, além das perdas empresariais que provoca. Finalmente, trata-se de investir no desenvolvimento da região e no respeito aos direitos fundamentais das mulheres na América Latina e no Caribe.