



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**DOMITILA FERREIRA EVANGELISTA RAMOS**

**O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNÊRO NA  
PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS: análise das medidas  
implementadas no Distrito Federal**

**BRASÍLIA  
2021**

**DOMITILA FERREIRA EVANGELISTA RAMOS**

**O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA  
PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS: análise das medidas  
implementadas no Distrito Federal**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor Antônio Henrique Graciano Suxberger

**BRASÍLIA  
2021**

**DOMITILA FERREIRA EVANGELISTA RAMOS**

**O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA  
PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS VIOLÊNCIA DE  
GÊNERO NA QUARENTENA: análise das medidas  
implementadas no Distrito Federal**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor Antônio Henrique Graciano Suxberger

**BRASÍLIA, DIA MÊS 2021**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

# **O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS: análise das medidas implementadas no Distrito Federal**

<sup>1</sup>Domitila Ferreira Evangelista Ramos

## **Resumo**

Este artigo objetiva apresentar as medidas de enfrentamento implementadas pelos órgãos públicos para o enfrentamento da violência doméstica e familiar durante a quarentena no Distrito Federal e problematizar o impacto que essas medidas tiveram nos números de incidência do fenômeno após suas implementações, bem como os dados se comportaram durante o ano de 2020. Para melhor compreender a potencialização dos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres na quarentena, discutiu-se a violência de gênero no espaço privado e expôs o marco jurídico legal das medidas de enfrentamento: a Lei Maria da Penha. A pesquisa deu-se através de um levantamento de dados nos sites oficiais dos órgãos públicos, das organizações não governamentais, assim como nos meios de comunicação locais. Os resultados da pesquisa apontaram que as novas medidas não obtiveram o impacto positivo esperado no número de denúncias e a subnotificação mostrou-se persistente no decorrer de 2020. Apenas os novos canais de atendimentos psicossociais apontaram êxito em termos numéricos.

**PALAVRAS-CHAVE:** VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR; POLÍTICAS PÚBLICAS; QUARENTENA; COVID-19; SUBNOTIFICAÇÃO; LEI MARIA DA PENHA.

## **ABSTRACT**

This article aims to present the combat measures implemented by public organs to combat domestic and familial violence during the quarantine in Distrito Federal and discuss the impact that these measures had on the phenomenon's incidence numbers after they were implemented, as well as how the data behaved throughout the year 2020. In order to better understand the escalation of cases of domestic violence against women during the quarantine, gendered violence in private spaces was considered and the legal framework for combat measures was disclosed: the Maria da Penha Law. This research was accomplished through a data survey performed on the official sites of public organs, non-government organizations, as well as on local means of communication. The outcome of the research indicates those combat measures did not have the expected positive impact on the number of denouncements and this underreporting was shown to be persistent in the course of 2020. Only the new means of psychosocial services exhibited progress in numerical terms.

**KEYWORDS:** DOMESTIC AND FAMILIAR VIOLENCE; PUBLIC POLICY; QUARENTINE; COVID-19; UNDERREPORTING; MARIA DA PENHA LAW.

---

\* Graduada do curso de Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Email: domitilaramosfe@gmail.com.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Violência de gênero nos lares; 2 Lei Maria da Penha: mecanismos de enfrentamento; 3 Dados sobre violência doméstica e familiar na quarentena no Brasil e no Distrito Federal; 3.1 A atuação dos NAFAVDS e das demais iniciativas; 3.2 Mudanças nas análises das prisões cautelares e medidas protetivas de urgência; Considerações finais; Referências.

## INTRODUÇÃO

A pandemia do vírus COVID-19 fez urgir a necessidade de implementar medidas sanitárias eficazes para contenção e prevenção do contágio que rapidamente espalhou-se ao redor do mundo. A Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde (MS) indicaram, como a principal medida diante da infecção do vírus, o isolamento social, ou seja, a quarentena no espaço domiciliar. O slogan “Fique em Casa” ocupou lugar central nas campanhas de combate à pandemia no Brasil, como também no Distrito Federal, onde a quarentena foi oficialmente decretada pelo governo local em 19 de março de 2020. Ocorre que, longe de ser um local ideal de segurança e de acolhimento, a maioria das incidências de violências contra às mulheres ocorre no espaço doméstico e familiar, o que vem ensejando preocupação quanto à situação de violência que muitas mulheres podem estar consideravelmente mais expostas, sem qualquer amparo social e institucional.

Compreendendo a singularidade desta problemática, isto é, da quarentena potencializar a incidência da violência doméstica e familiar contra às mulheres, este trabalho terá como objetivo central levantar os dados de quais as medidas tomadas pelas iniciativas institucionais – campanhas, formas de denúncia, programas de capacitação e etc. – no âmbito do Distrito Federal, tomadas no período da quarentena a partir do 1º semestre de 2020. O escopo que ensejou tal objetivo sucedeu pela redução de 5,4%<sup>2</sup> de incidência da violência doméstica e familiar contra às mulheres durante o 1º semestre de 2020 na região, comparado ao mesmo período no ano anterior, como indicou a Secretária de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF, 2020).

Contextualizando este dado, é possível ter a hipótese que houve um crescimento da subnotificação das ocorrências em função do isolamento social e das novas circunstâncias que

---

<sup>2</sup> [http://www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/Analise-FSP-002\\_2021-Violencia-Domestica-no-DF-Ano-2020.pdf](http://www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/Analise-FSP-002_2021-Violencia-Domestica-no-DF-Ano-2020.pdf)

a quarentena impôs às instituições. Disso decorre tanto a importância de pesquisar como as instituições oficiais têm reagido através de medidas de prevenção e enfrentamento quanto a de observar como esses dados se comportarão ao final do ano de 2020. Por conseguinte, para melhor alcançar a problemática, toma como objetivos específicos: 1. Abordar a violência de gênero no espaço privado e a problemática da quarentena; 2. Expor o norte jurídico-legal de onde partem os mecanismos de proteção e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres, no caso, a Lei Maria da Penha (LMP); 3. Levantar os principais dados disponibilizado pelas instituições (governamentais e não governamentais) sobre a violência doméstica e familiar durante o 1º semestre de 2020 no Distrito Federal e no Brasil; 4. Apontar conclusões acerca das medidas tomadas no Distrito Federal e o comportamento dos dados do ano de 2020.

Os procedimentos metodológicos dividiram-se em passos quantitativo e qualitativo. Quanto ao primeiro, inicialmente foi necessária a pesquisa prévia sobre os dados de violência doméstica e familiar na quarentena no DF, com a finalidade de observar se havia, de fato, alguma mudança que ensejasse um problema de pesquisa, esse passo feito a partir de pesquisa simples na internet, acessando os sites do GDF e as reportagens jornalísticas. O segundo momento tratou-se organização dos dados estatísticos em uma pasta, sintetizando os dados encontrados sobre o Brasil e o Distrito Federal.

No que diz respeito ao núcleo qualitativo foi necessário buscar as leituras sobre a violência doméstica e familiar na quarentena, como também sobre a Lei Maria da Penha e, discuti-las articulando os dados quantitativos com o quadro teórico que subsidiou a discussão desse artigo. Antes de aprofundar no conteúdo deste artigo, explicita-se que a perspectiva teórica abordada toma a categoria gênero de forma interseccionada com as demais categorias como raça e classe e, portanto operando indissociavelmente sobre às mulheres em suas pluralidades, em uma lógica colonial moderna que ainda se faz presente historicamente na sociedade brasileira.

## **1 VIOLÊNCIA DE GÊNERO NOS LARES**

Primordialmente, pontua-se violência de gênero como aquela fundada em relações desiguais entre os gêneros, isto é, em assimetrias de poder que, em uma estrutura moderna patriarcal, historicamente incide sobre as mulheres em suas relações interpessoais. A expressão dessa violência instaura-se de diversas formas, sejam elas físicas, sexuais psicológicas,

patrimoniais ou morais, tanto nos espaços privados quanto nos espaços público, perpassando todo o espaço social (BANDEIRA, 2014, p. 451). Ademais, as desigualdades de gênero operam intrinsecamente perpassadas por outras categorias como raça, classe, sexualidade, idade, dentre outras que, interseccionadas, complexificam as maneiras com que as opressões recaem sobre uma pluralidade de mulheres.

Aprofundando como a violência de gênero opera, é elementar partir da construção de Segato (2003, p.253-254) sobre os dois eixos interligados que formam as estruturas elementares da violência: um eixo contratual, da relação horizontal de aliança e competição entre os pares masculinos, e um eixo de status, da relação vertical de usurpação e imposição sobre os atributos femininos perpetrados pelos homens para manutenção de um *“tributo de submisión, domesticidad, moralidad y honor que reproduce el orden de estatus, en el cual el hombre debe ejercer su dominio y lucir su prestigio ante sus pares”* (SEGATO, 2003, p.144-145). Portanto, para perpetuar sua posição hierárquica ante seus pares, essa subjetividade masculina violenta impõe um mandato moralizante sobre às mulheres (ibidem).

Essas esferas denominadas como tributos, além de demonstrar principalmente o caráter basilar da violência moral como argamassa desse sistema de status, revela o lugar simbólico que é circunscrito às mulheres no espaço social patriarcal: o âmbito do domínio privado. Em consequências, não há como pensar os espaços privados e familiares como dimensões de neutras, são locais de disputa de poder e do exercício elementar da violência moral e física sobre os corpos das mulheres, são onde as relações interpessoais baseadas na constante usurpação do poder feminino pelos homens são ancoradas para reafirmar sua masculinidade, de maneira a acirrar mais suas tensões,

Inicialmente, a luta dos movimentos feministas e das mulheres nos anos 60 teve por foco o reconhecimento de que a violência contra às mulheres era um problema estrutural na sociedade, que a envolvia de maneira geral, e por seguinte, deveria ser encarada não mais como uma questão privada e silenciada pelo poder familiar (BANDEIRA, 2014, p. 457). Os avanços e esforços foram crescendo ao longo das últimas décadas, no âmbito teórico e no campo do político internacional, firmando definições importantes sobre gênero e o que vinha a ser a

violência contra a mulher sob uma perspectiva ampla<sup>3</sup>, como feita pela Convenção de Belém do Pará, em 1994, e ratificada pelo Brasil.

A violência de gênero é um fenômeno amplo e multifacetado que ocorre em “contextos e espaços relacionais e, portanto, interpessoais, com cenários históricos não uniformes” (BANDEIRA, 2014, p. 451). E, no Brasil, o poder legislativo limitou-se à denominação “violência doméstica e familiar” (VDF) contra as mulheres na elaboração da Lei Maria da Penha, esta que traz diversas modalidades do que se chama de violência de gênero, porém como o foco no “lôcus” deste fenômeno, desta feita, como pontua Almeida e Pereira (2012, p.47)

A esfera doméstica e familiar também passou a ser reconhecida como locus de reprodução e manutenção da violência. Tais pontos quebraram imagens tradicionais arraigadas de que os comportamentos sociais eram determinados biologicamente e de que o lar era um ambiente seguro e protetor às mulheres.

Desta feita, o uso do termo violência de gênero dá maior amparo teórico para a discussão específica deste artigo: o enfrentamento da violência doméstica e familiar amparada pela Lei Maria da Penha. Este fenômeno no Brasil é majoritariamente praticada por homens, geralmente, companheiros/ex-companheiros, namorados/ex-namorados e dentro dos lares, ou seja, no contexto das relações íntimo-afetivas, e de forma geral, os/as agressores/as são pessoas conhecidas, incluso nas violências de gênero que ocorrem fora do lar<sup>4</sup> (ENGEL, 2020; FBSP, 2017). No contexto do Distrito Federal, mais especificamente no ano de 2019, 90,3% dos autores eram homens e 93,0% ocorreram nos lares. Com relação ao ano de 2020, entre os meses Janeiro a Setembro, já sob a condição pandêmica, os dados disponíveis apontaram um aumento sobre a incidência do fenômeno nos lares, 97% deu-se nesse espaço (SSP/DF, 2019; 2020).

Nesse escopo, a problemática da quarentena insere-se potencializando ainda mais os desafios existentes ao combate à violência doméstica e familiar, principalmente no que tange à tomada da voz pelas mulheres sobre a situação de violência vivenciadas no espaço doméstico e familiar. No entanto, frente aos dados de incidência publicados oficialmente, é necessário atentar-se nos dados que as instituições sociais não contabilizam e não são representadas estatísticas, isto é, nas subnotificações.

---

<sup>3</sup> A Convenção de Belém do Pará (1994) definiu violência de gênero como “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” (1994).

<sup>4</sup> [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10313/1/AViol%c3%aaanciaContraMulher\\_Cap\\_4.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10313/1/AViol%c3%aaanciaContraMulher_Cap_4.pdf). Acesso em: 23 mar. 2021 e [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/visivel\\_invisivel\\_infografico.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/visivel_invisivel_infografico.pdf). Acesso em: 17 mar. 2021.



Em abril de 2020, a diretora executiva da ONU mulheres, Phumzile Mlambo Ngcuka, alertou que o isolamento social aproxima às mulheres de seus/suas agressores/as - em sua maioria homens – dentro de um espaço restrito. Situação que gera um afastamento destas mulheres das pessoas e recursos que formam suas redes de apoio contra a violência de gênero, esta última na qual denominou de “*pandemia invisível*”<sup>5</sup>. A ONU mulheres apresentou dados de diversos países em que os números de registros de violência doméstica sofreram decréscimos significativos desde o início da quarentena, ou seja, a partir de março de 2020. A preocupação volta-se ao fato de que a subnotificação dos casos já vinha sendo um desafio para o enfrentamento deste fenômeno, como indica diretora executiva em pronunciamento oficial. Portanto, tais decréscimos importam a implementação de medidas urgentes (ONUMULHERES, 2020).

A percepção do aumento da violência na quarentena, tendo em contrapartida uma redução no registro das incidências, pode advir de diversos fatores agravantes como indicados no Quadro 1 disposto abaixo, somando-se à outros aspectos, tais como: a acessibilidade aos mecanismos de prevenção e proteção, as condições das estrutura e serviços institucionais voltados à violência doméstica e familiar, as medidas tomadas pelas instituições públicas ante o fenômeno, o papel dos espaços virtuais como as redes sociais, bem como o perfil das mulheres que puderam permanecer em quarentena, estritamente vinculado às questões de raça e classe, e à inserção no mercado de trabalho. Este último fator essencial para manutenção das condições materiais individuais e coletivos, de acentuada importância em um período de retração econômica.

Alguns fatores que potencializam a violência doméstica e familiar (VDF) na pandemia podem ser observados no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1:

Fatores explicativos e fatores agravantes da VDFM na pandemia

FATORES EXPLICATIVOS DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES	FATORES AGRAVANTES NO CONTEXTO DA PANDEMIA
Desigualdades de gênero; sistema patriarcal; cultura machista; e misoginia.	Isolamento social; impacto econômico; sobrecarga do trabalho reprodutivo às mulheres; estresse e outros efeitos emocionais; abuso de álcool e outras drogas; e redução da atuação dos serviços de enfrentamento.

<sup>5</sup><http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 17 mar. 2021

Fonte: ALENCAR, Joana, *et al.*, 2020

Em termos da violência de gênero no lar, a jornada de trabalho fora e dentro do ambiente doméstico, isto é, o trabalho produtivo e reprodutivo, criam um ambiente de sobrecarga laboral e emocional, que se agravou com os riscos do contágio do vírus. As mulheres viram-se restritivas a acessar suas redes de apoio e abrigo, onde dispõe das relações de afeto para acolhimento como a família extensa e as/os amigas/os. Salienta-se, também, que os riscos recaem sobre as mulheres brancas e mulheres negras de maneiras diferentes, e nestas últimas de maneira mais acentuada em face do recorte de raça, gênero e classe (ALMEIDA, 2020). Sendo essencial destacar a pluralidade de mulheres com demandas também plurais, dentro de suas posições sociopolíticas e geográficas na sociedade brasileira.

A pesquisa “Sem trabalho: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia” (2020) apontou que metade das mulheres brasileiras na pandemia tiveram que se responsabilizar por alguém dentro de casa, um dado que chega a 62% das mulheres no ambiente rural, onde as condições de trabalho os impactos são maiores sobre a renda básica. Além disto, 72% das mulheres afirmam que a necessidade de monitoramento e companhia de alguém em casa aumentou muito, um dado mais acentuado entre as mulheres negras.

Notadamente, o atributo da domesticidade imposto enquanto papel social resta evidente nas pesquisas. As mulheres ficam mais confinadas ao trabalho doméstico e de cuidado dentro das famílias, seja cuidando dos filhos quanto dos idosos. O período de trabalho e descanso passou a ganhar margem menos definidas, de forma a aumentar a percepção sobre o tempo de trabalho e alterar a rotina e a dinâmica familiar. Em situação de quarentena, o controle social difuso não apenas é necessário, mas também reforçado como uma questão de ordem pública, tendo por fim restringir a circulação de pessoas. A vigilância do comportamento esperado quanto à moralidade e à domesticidade passar a ser maiores entre os sujeitos e, sob as mulheres, ganham contornos machistas, decorrentes de um sistema hierárquico patriarcal. Sinteticamente, a suspeita da infringência da norma moral e doméstica machista passam a ser gatilhos para situações de violência nos lares.

A possibilidade de confinamento, a gestão político social de contenção do vírus, reitera mais uma vez as desigualdades de oportunidades das mulheres negras no mercado de trabalho nas cidades brasileiras. Em sua maioria, trabalham nas áreas de cuidado – limpeza, saúde, trabalho doméstico – ou seja, em atividades indispensáveis à reprodução social da vida cotidiana, nos termos de Vergès (2020, p.18), “elas limpam os espaços de que o patriarcado e

o capitalismo precisam para funcionar”, paradoxalmente “necessárias e invisibilizadas”. É de 40% a porcentagem de mulheres cujo sustento da casa ficou em risco nesse período pandêmico, sendo 55% delas eram mulheres negras, justamente o grupo que apresentou a maior taxa de desemprego na pandemia, 58%.

Tanto a maior incorporação das mulheres em serviços domésticos (ou/e de cuidado), quanto os dados que apontam a alta taxa de desemprego, mostram quão expressivamente são associadas – material e simbolicamente - ao espaço privado, o lugar onde predomina a incidência dos casos de violência contra às mulheres. Tal violência que ocorre principalmente contra as mulheres negras (pretas e pardas), dado que continua repetindo-se a cada ano nos dados estatísticos (FBSP, 2016; 2019). Como argumentam Almeida e Pereira (2012), ao tratarem da desigualdade entre mulheres brancas e mulheres negras no mercado de trabalho, na discussão sobre a terceirização do trabalho doméstico:

[...] para grande parte das mulheres pretas e pardas<sup>2</sup>, o trabalho representa não uma inserção na esfera pública, mas o reforço de seu aprisionamento na dimensão privada. Este é um primeiro cenário em que se desdobra um dos sentidos da violência doméstica contra as mulheres pretas e pardas no país (p.58).

As discrepâncias desses dados evidenciam como a intersecção de opressões nas mulheres negras reduzem as possibilidades de desvencilharem-se das situações de violência doméstica e familiar, em face de uma série de motivos como a dependência financeira, a falta de oportunidade de empregos e de maior profissionalização em um mercado de trabalho racista, e menores alternativas de moradia e acesso aos direitos sociais básicos (ALMEIDA; PEREIRA, 2012).

Acerca das estruturas e serviços institucionais voltados à violência doméstica e familiar, uma série de mudanças ocorreram a partir de 2015, em decorrência do remanejamento orçamentário e reformas ministeriais ocorridas com a destituição da Presidenta Dilma Rousseff e, subsequentemente, com os governos Temer e Bolsonaro, o que culminou em um desmonte das políticas para mulheres a nível nacional (GARCIA et al., 2020). Neste sentido, Garcia *et al.* (2020) corroboram ao entenderem que o desmonte da estrutura institucional, principalmente da Secretaria Nacional de Políticas para mulheres (SNPM), causou um “esvaziamento da capacidade administrativa, financeira e política do órgão que viu reduzir seu papel nacional de indutor das políticas para as mulheres”.

Essa estrutura, isto é, a forma como se dá o arranjo institucional - ministérios, secretárias exclusivas, pastas e etc – é significativa para aferir “grau de independência,

capacidade de articulação e status político que a estrutura existente possui no desenvolvimento de suas atividades e em relação às demais instituições” (IBGE, 2018). Portanto, de como se dá a dinâmica das estruturas institucionais na implementação das políticas públicas. As unidades federativas que possuem secretaria de políticas para as mulheres independente ou dão destaque ao tema foram as que responderam mais ativamente ao enfrentamento da violência doméstica e familiar durante a quarentena, seja a partir de novas medidas de enfrentamento, como mantendo e adaptando os serviços utilizados no enfrentamento à violência doméstica e familiar (ALENCAR et al., 2020).

## **2 LEI MARIA DA PENHA: MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO**

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06) é um marco legal resultante da luta feminista para o enfrentamento das violências de gênero no âmbito doméstico e familiar junto ao Estado Brasileiro, já signatário de convenções e tratados internacionais<sup>6</sup> ligados aos direitos humanos das mulheres e combate à violência de gênero. No início dos anos 2000, o Consórcio Feminista junto à Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) liderou a mobilização por mudanças legislativas visando a criação de uma lei específica que alinhasse o conceito de violência doméstica contra a mulher proposto pela Convenção de Belém do Pará (1994) sob uma estratégia de enfrentamento que articulasse o poder legislativo, executivo e judiciário, consolidando a “prevenção, assistência e proteção” das mulheres (BANDEIRA, 2014, p.463).

Os projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional acerca da VDF previam alterações pontuais em certas leis, estando longe de representar mudanças efetivas no combate à VDF e, no âmbito do judiciário, a competência do Juizados Especiais Criminais (JECRIM), tratavam a VDF como um crime de menor potencial ofensivo (pena menor ou igual a 1 ano). (CORTES; CALASANS, 2011). Cerca de 70% dos casos que chegavam sob sua competência eram relacionados à VDF, sendo 90% dos casos arquivados após audiência de conciliação, ou seja, não se efetivava uma resposta suficiente que amparasse as mulheres em situação de violência (ibidem).

---

<sup>6</sup> Pode-se citar como exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) ratificada em 1984 e a Convenção de Belém do Pará em 1994.

Era necessário uma integração de estratégias adequadas à complexidade da violência estrutural de gênero na esfera penal e extrapenal, e a Lei Maria da Penha pôde trazer algumas inovações nesse sentido, ao introduzir tais aspectos como as seguintes: “1) Mudança de paradigma no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher”; “2) Incorporação da perspectiva de gênero para tratar da violência contra a mulher”; “3) Incorporação da ótica preventiva, integrada e multidisciplinar”; “4) Fortalecimento da ótica repressiva”; “5) Harmonização com a Convenção Interamericano para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra Mulher de Belém do Pará”; “6) Consolidação de um conceito ampliado de família e visibilidade ao direito à livre orientação sexual”; “7) Estímulo à criação de bancos de dados e estatísticas” (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p.113-115).

Como denominada Piovesan e Pimentel (2011), a “incorporação da ótica preventiva, integrada e multidisciplinar” deu-se através da disposição sobre a atuação integrada de todas esferas federativas e das organizações não governamentais, e de forma multidisciplinar, ao ampliar também as áreas de atuação como “segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação” dentro das instituições ligadas ao sistema de justiça – em especial o Poder Judiciário, o Ministério Público e Defensoria Pública. Esse trabalho pode ser materializado em forma de campanhas de prevenção e difusão sobre a VDF, a Lei Maria da Penha, programas de atendimento e mecanismos de proteção, assistência jurídica gratuita e com equipe multidisciplinar, bem como a capacitação dos agentes policiais (CARVALHO; CAMPOS, 2011). Em suma, a Lei Maria da Penha não se centrou apenas nos dispositivos penais para o enfrentamento da VDF, suas diretrizes norteiam políticas públicas de enfrentamento a partir de um sistema jurídico autônomo para a aplicar, interpretar e executar a lei (ibidem).

Em seus dispositivos há conteúdo suficiente para as três níveis de prevenção da violência: no primário, a prevenção é destinada à toda a população, incidindo nas causas elementares da violência de gênero; secundário, a prevenção é voltada aos grupos de maior risco à situações de violência enquanto ofendidas ou agressores/as ou à resposta imediata à violência através dos serviço de saúde e políticas públicas; por fim, à nível terciário, busca-se dar uma resposta efetiva visando a prevenção a longo prazo como programas de proteção à vítima e a responsabilização do/da agressor/a dentro do sistema de justiça (PASSINATO et.al.; 201, p. 15-16; DAHLBERG; KRUG, 2002, p.15)

Os esforços voltados à VDF na quarentena no âmbito do Governo Federal e no Distrito Federal estabeleceram medidas integradas de prevenção vinculadas aos níveis secundário e

terciário, como forma de contenção do impacto esperado da pandemia no sistema de enfrentamento à VDF. A atuação das Secretarias do GDF com as Polícia Civil e Militar foi no sentido de ampliar o caráter da incorporação *da ótica preventiva, integrada e multidisciplinar* visou garantir e articular o atendimento psicossocial e policial de forma a adaptar o atendimento presencial para a remoto, alterar os horários de funcionamento, oferecer capacitação às polícias em termos de VDF, a implantação de novos canais de comunicação e a integração de um banco de dados sobre VDF na pandemia.

As principais medidas de políticas ao enfrentamento da VDF do governo e da sociedade civil, alinham-se ao que já vinha sendo estabelecido por outros países no mundo, dividindo-se no: Fortalecimento dos Sistemas de Resposta e Apoio; Prestação de Apoio Financeiro; Ajuste de garantia de Justiça e Segurança, Melhoria dos Dados; Conscientização (BANCO MUNDIAL, 2020).

No Distrito Federal, em termos governamentais, as medidas e políticas centraram-se no Fortalecimento dos Sistemas de Respostas e Apoio, traçando-se três diretrizes de políticas e medidas relacionadas à Implementação de serviços de suporte online; Campanhas de comunicação; Serviços Presenciais Abertos em Resposta à Violência contra a mulher (ibidem). De acordo com o levantamento “*O combate à Violência Doméstica contra a Mulher (VDM) no Brasil em época de COVID-19*” produzido pelo Banco Mundial (2020, p.09-10), o Distrito Federal tomou as seguintes medidas:

1. Adotou soluções tecnológicas para prevenir e responder ao número crescente de casos de VCM, incluindo uma plataforma online para fazer boletins de ocorrência, canais de e-mail e um número de WhatsApp
2. Priorizou serviços e respostas a casos de VCM, mantendo abertos os serviços assistenciais e de segurança pública;
3. Lançou a campanha “Você não está Sozinha” para conscientizar e divulgar informações sobre serviços e canais disponíveis para mulheres que enfrentam violência doméstica;
4. Aprovou uma lei determinando que os conjuntos habitacionais denunciem à polícia qualquer suspeita ou ocorrência de violência doméstica;
5. Desenvolveu um novo protocolo de assistência às vítimas durante a quarentena;

6. Núcleo de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica começou a operar por telefone e pode ser acessado em horários especiais para atender a casos emergenciais;

7. Formou um Grupo Técnico para monitorar, avaliar e propor ações de melhoria dos serviços prestados às vítimas e agressores, durante e após o período de isolamento social.

As atuações do Ministério Público e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tiveram foco preventivo através de campanhas de comunicação, e também foco mais repressivo com relação as novas recomendações mais “duras” sobre as audiências de custódia e as medidas protetivas de urgência como forma de conter a iminência de VDF sobre os grupos de risco potencialmente maior<sup>7</sup>, ou seja, uma prevenção a curto prazo nas circunstâncias atípicas produzidas pela pandemia, fortalecendo também a *incorporação da ótica repressiva* – que no contexto da formulação da LPM correspondeu à vedação da aplicação da Lei 9099/95 nos casos de violência doméstica e familiar, coibindo a tolerância do Poder Público (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011)

### **3 DADOS SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NA QUARENTENA NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL**

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) junto ao Banco Mundial colheu dados informados pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social e Tribunais de Justiça das Unidades sobre violência doméstica e familiar durante o isolamento social. O panorama sobre os meses de março e abril de 2020, com relação ao mesmo período de 2019, foi expressivo: os registros de boletins de ocorrência em crimes que exigem a presença da vítima diminuíram nos primeiros dias da quarentena com relação ao ano anterior – 25,5% dos registros de lesão corporal dolosa no contexto de violência doméstica e 28,2% dos registros de estupro e estupro de vulnerável –, os números de medidas protetivas de urgência concedidas também diminuíram. Por outro lado, os dados das denúncias do Ligue 180 e das chamadas para

---

<sup>7</sup><https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/abril/tjdft-emite-recomendacao-sobre-analise-de-medidas-protetivas-durante-isolamento-social>. Acesso em: 25 mar. 2021;  
<[https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo\\_genero/Notas\\_T%C3%A9cnicas/Nota\\_Te%CC%81cnica\\_01-2020\\_NG\\_CUSTO%CC%81DIA.pdf](https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo_genero/Notas_T%C3%A9cnicas/Nota_Te%CC%81cnica_01-2020_NG_CUSTO%CC%81DIA.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2021

o Ligue 190 da Polícia Militar cresceram durante este período, e no tocante ao feminicídio houve um crescimento foi de 22,2% (FBSP, 2020; BANCO MUNDIAL, 2020)

O deslocamento da mulher em situação de violência até a delegacia é ainda um dos principais desafios do sistema de justiça, em razão complexa gama de dificuldades decorrentes de um fenômeno que, por envolver relações de afeto, possui uma série de “fatores internos subjetivos” (PASSINATO, 2015, p.413). Dentre os fatores estão o receio sobre como o/a agressor/a pode reagir e o do que ocorrerá com este/a após a denúncia, ou da revitimização ao ter que relatar ou reviver repetidas vezes a situação de violência, além do próprio processo de perceber-se em situação de violência de gênero. Com o isolamento social, esses fatores ganham mais uma instância de dificuldade: como denunciar uma violência física ou sexual estando presa em casa? Ou com maior vigilância do agressor? Ou sem poder sustentar a família? São mais perguntas entorno de uma realidade violenta dentro dos lares.

A pesquisa “*Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia*” (2020) informou que, apesar de 91% das mulheres relatarem crer que a violência doméstica aumentou, apenas 8,4% delas relataram ter sofrido violência em casa. Informação relevante na análise da dinâmica da violência moral, invisibilizada enquanto “argamassa” das outras formas de violências, por meio da naturalização de papéis de gênero que legitima uma masculinidade violenta. Em contrapartida, a pesquisa produzida pela FBSP (2020) acrescentou que houve um aumento e 431% dos relatos de briga entre vizinhos entre fevereiro e abril de 2020, 52 mil menções com indicativo de briga entre casais vizinhos, com a filtragem com foco na ocorrência de violências doméstica encontrou-se 5.583 menções.

As redes sociais funcionam como uma plataforma de acolhimento mais horizontal entre as mulheres, um ambiente mais informal, em que os relatos do cotidiano vão sendo contados de forma anônima - ou não - pelas mulheres em situação de violência, pela vizinhança ou amigas/os. Ou seja, torna possível compartilhar experiências de violências e instrumentalizar as redes sociais em prol de uma luta. Essa utilização da internet pelo movimento feminista é o que chama por *ciberfeminismo*, que consiste na instrumentalização das mídias sociais para mobilizar e divulgar as pautas reivindicadas pela luta feminista, tomando o espaço virtual como um espaço político. Schwengber et al. (2020) compreendem que a atuação dos *ciberfeminismos* podem propiciar uma intervenção contra as violências de gênero visto que, na medida em que se tem acesso aos relatos de violência de outras mulheres, inicia-se um processo de tomada de

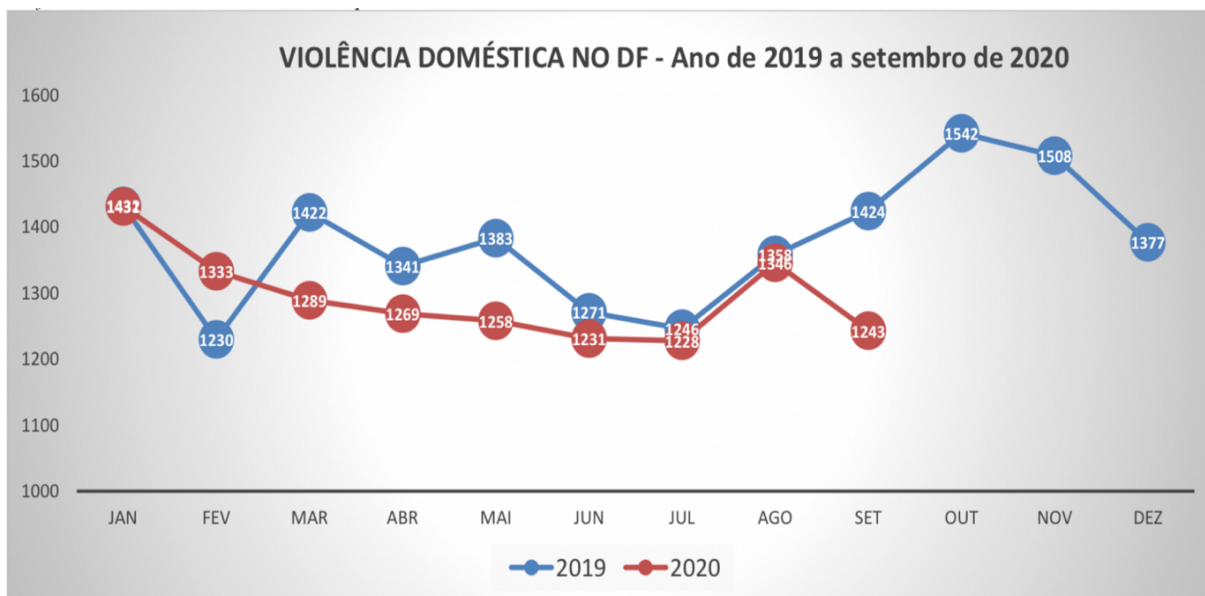


consciência sobre as situações de violência de gênero com as quais passaram ou passam, sendo ações que podem ocorrer de dentro de casa.

No Distrito Federal, a partir do primeiro mês de isolamento social, como mostra o gráfico 1 abaixo, já foi possível observar uma redução nos números de incidência de violência doméstica e familiar. Ainda que porcentagem dessa redução tenha sido menor que 10%, o decréscimo ao longo dos seis primeiros meses foi contínuo, podendo indicar uma certa estagnação nos números de denúncias, para além da redução apontada. Por outro lado, a Polícia Civil do Distrito Federal informou que houve um aumento de 13% no número de prisões em flagrante por crimes de violência doméstica de janeiro a julho de 2020 com relação ao ano anterior, 1.885 flagrantes em 2020 e 1.668 em 2019 (G1-DF, 2020).

Quanto aos crimes de feminicídio, o SSP/DF (2020) informou que houve redução de 50% dos casos, a maioria ocorridos dentro nas residências das ofendidas, um total de 69%, já os flagrantes de tentativa de feminicídio, a redução foi de 49,3%. Porém, dentro de um total de 37 flagrantes, 25 destes foram efetuados dentro da residência das ofendidas, os dados são referentes ao ano 2020 em comparação com o ano de 2019, no período de Janeiro a Setembro em ambos.

Gráfico 1



Fonte: SSP/DF (2020)

A intervenção da prisão em flagrante nos crimes de violência doméstica e familiar apontam para uma das dificuldades do seu enfrentamento, a demora na percepção ou na

exposição da situação de violência, na qual acaba a ser conhecida quando há um estopim violento, dentro de uma das fases do ciclo de violência, ou após um processo de violências morais e simbólicas naturalizadas. O processo de emergir-se para fora das relações/situações violentas envolve vários processos psicossociais muitas vezes traumáticos para as mulheres dentro das suas relações interpessoais, e que geralmente não ocorrem facilmente.

O desencontro destes dois dados estatísticos – da incidência registrada com as prisões em flagrante – reiteram a hipótese de que há um aumento preocupante da subnotificação. Leva-se em conta, para isto, que o registro das incidências corresponde à apenas um dos vetores quantitativos de percepção dos casos de violência de gênero que, por sua singularidade, envolve uma coleta ampla da rede de enfrentamento cuja atuação é multidisciplinar, envolvendo: 1) os registros dos boletins de ocorrências (contabilizados como o número de incidência); 2) prisões em flagrante; 3) chamadas nos Ligue 180 e no Ligue 190 das Polícias Militares; 4) casos de feminicídio; 5) procura por atendimento psicossocial; 6) relatos nas redes sociais; e as 7) pesquisas sobre as percepções das mulheres quanto ao fenômeno.

Essa redução na incidência dos casos registrados de violência doméstica e familiar no Distrito Federal foi denominada, de “reversão do quadro de vítimas” pela Secretaria da Mulher do Distrito Federal, Ericka Filipini, em entrevista para o canal de notícias do Governo do Distrito Federal (GDF), o Agência Brasília em outubro de 2020<sup>8</sup>. Esse entendimento sobre a redução dos registros - uma “reversão” – foi atribuída como consequência positiva das campanhas de enfrentamento à VDF na pandemia promovidos pelas secretarias, nas quais temiam um aumento na subnotificação dos casos.

A correlação da redução dos casos com uma “reversão do quadro de vítimas”, no entanto, produz uma inversão de sentidos uma vez que, somente seria factível aferir a redução (ou não) do registro das ocorrências, e não do fenômeno criminoso - além de um provável aumento de subnotificações - principalmente ao considerar o período pandêmico. Se a preocupação era a subnotificação dos casos, esses números de incidência deveriam gradativamente aumentar ao longo dos meses do 1º semestre, em face dos mecanismos e canais promovidos pela secretaria, mas, diversamente, houve uma gradativa redução como demonstra o gráfico disponibilizado pelo SSP/DF.

---

<sup>8</sup> <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/10/05/protocolos-revertem-casos-de-violencia-domestica/>

Uma reversão no quadro de vítimas envolveria uma mudança minimamente conjuntural, abarcando vários vetores de percepção do fenômeno da vitimização primária das mulheres com relação aos crimes de violência doméstica e familiar o que, como já dito, não é possível aferir apenas com os registros dos casos. De tal maneira, a inversão dos sentidos sobre o aumento do fenômeno e o registro do fenômeno, acaba por acarretar leitura precipitada ou/e distorcida sobre o comportamento dos dados disponibilizados.

Os dados referidos na matéria do Agência Brasília foram colhidos no Observatório da Mulher, site produzido pela Secretaria da Mulher, que dados sobre às mulheres do Distrito Federal junto às outras Secretarias das pastas de: acolhimento, segurança, trabalho, educação, desenvolvimento social e saúde, iniciativa criada pelo Decreto nº 40.476 do GDF. Os gráficos na pasta “Mulher e Acolhimento” mostram dados sobre os atendimentos feitos pela Secretaria da Mulher através da campanha *#Mulhervocênãoestáso* nos Núcleos de Atendimento à Família e ao Autor de Violência Doméstica (NAFAVDs), como também dos Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs), do endereço de Email *Mulher Você Não Está Só* e outras iniciativas como o *Emprende Mais Mulher*, Mensagem de Texto e WhatsApp da Secretaria da Mulher.

### 3.1 A ATUAÇÃO DOS NAFAVDS E DAS DEMAIS INICIATIVAS

Os NAFAVDs são programas de “acompanhamento psicossocial às pessoas envolvidas com situação de violência doméstica e familiar contra mulheres”<sup>9</sup>, sejam elas as mulheres em situação de violência ou os/as agressores/as, o atendimento oferecido pode ser individual ou através dos Grupos de Homens e Mulheres. No site do Observatório da Mulher, as informações sobre os atendimentos desses núcleos foram apresentadas por Região Administrativa que possui núcleo de atendimento. Os NAFAVDs concentram a maior parte dos atendimentos às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, portanto, representou a iniciativa mais atuante no período da quarentena.

Os atendimentos dos NAFAVDs<sup>10</sup> feitos através da campanha *#Mulhervocênãoestáso*, apresentaram um aumento significativo de 133 atendimentos em

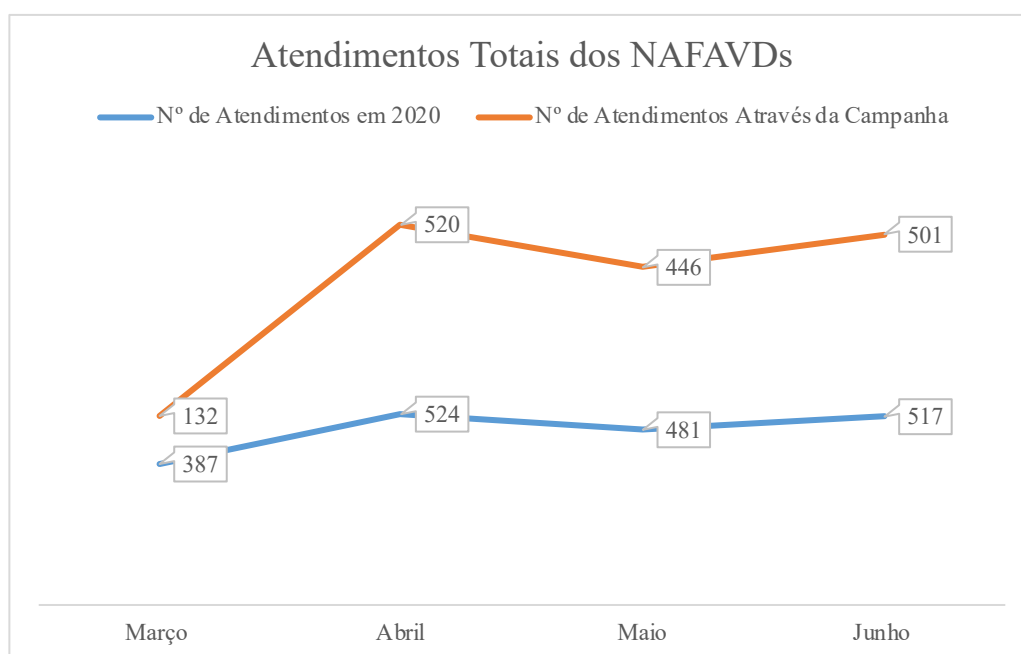
---

<sup>9</sup> <http://www.mulher.df.gov.br/nafavds/>

<sup>10</sup> Os NAFAVs das regiões de Brazilândia, Gama, Paranoá, Planaltina, Plano Piloto, Samambaia, Santa Maria, Sobradinho e Taguatinga.

Março para 520 atendimentos em Abril de 2020, esse dado leva em conta a soma dos atendimentos de cada núcleo regional, conjuntamente com o total de números de atendimento dos gêneros feminino e masculino. Em termos gerais, não exclusivos à iniciativa da campanha *#Mulhervocênãoestáso*, o acréscimo de atendimentos passou de 387 para 524 atendimentos de Março para Abril em 2020. Observando globalmente os dados, pôde-se concluir a campanha *#Mulhervocênãoestáso* no NAFAVDs teve impacto positivo em acolher o crescimento da demanda durante os primeiros meses da pandemia, o que pode ser inferido pelo aumento brusco entre os meses de março e abril, e pelo próprio quantitativo dos atendimentos através da campanha.

Gráfico 2

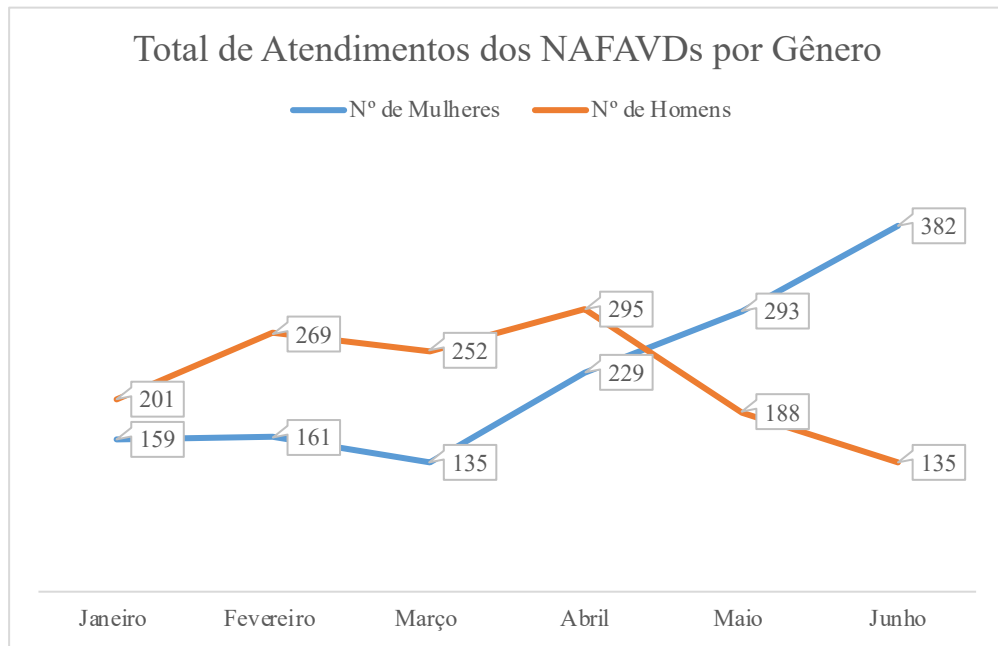


Fonte: Observatório da Mulher (2020) – Produção própria.

Além do aumento numericamente significativo entre os meses de março e abril de 2020, houve uma mudança crescente no perfil de gênero das pessoas que buscaram a iniciativa ao longo dos meses. Até o mês de abril de 2020, as pessoas do gênero masculino eram as que mais buscavam atendimento do NAFAVDs, podendo incluir nesse grupo os familiares o/e os agressores. Após este mês, no entanto, as mulheres ultrapassaram os homens no número de atendimentos, mudança que permaneceu em ascensão. Em contrapartida, o atendimento aos homens declinou-se ao longo dos meses, como mostra o gráfico 3.

O declínio dos atendimentos aos homens, em sua maioria agressores, pode estar relacionado com o amplo desestímulo a atividades presenciais, sem prejuízo de que certa parcela esteja relacionada com a redução de ocorrências registradas de VDF. Em face aos números, é necessário acrescentar o seguinte questionamento: quais iniciativas a Secretaria da Mulher fez para incentivar os agressores a buscarem os atendimentos psicossociais ante a este declínio?

Gráfico 3



Fonte: Observatório da Mulher (2020) – produção própria.

O encaminhamento dos agressores para os Grupos Reflexivos tornou-se obrigatório com a sanção da Lei 13.984/20 em 03 de abril de 2020, alterando o rol de Medidas Protetivas de Urgência que Obrigam o Agressor na Lei Maria da Penha acrescentado os incisos VI e VII ao seu artigo 22 que obrigam, respectivamente, o “comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação” e o “acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio”. Em sede de execução penal, a previsão da participação obrigatória nos grupos reflexivos já estava ocorrendo em consonância com o artigo 152, parágrafo único, da Lei de Execução Penal, incluído pela LMP.

De maneira mais ampla, a não busca pelos Grupos Reflexivos e outros atendimentos psicossociais – principalmente de forma espontânea – está ligada à resistência dos agressores quanto à responsabilização (criminal e psicológica) sobre a violência exercida, assim como em abordar questões de gênero, como machismo e comportamentos agressivos ligados aos padrões hegemônicos de masculinidade. A Lei 13.984/20 vai no sentido de abarcar a responsabilização

psicossocial e a prevenção à médio e longo prazo, no entanto, a obrigatoriedade encontra maiores percalços com as limitações da própria da pandemia, ainda difíceis de precisar, relacionadas com a acessibilidade aos grupos reflexivos, e frente a um aumento de 11, 8%<sup>11</sup> nos descumprimento de medidas protetiva de janeiro a setembro de 2020 com relação ao mesmo período no ano de 2019 no Distrito Federal, incluso em um cenário nacional preocupante de diminuição das concessões de medidas protetivas de urgência.

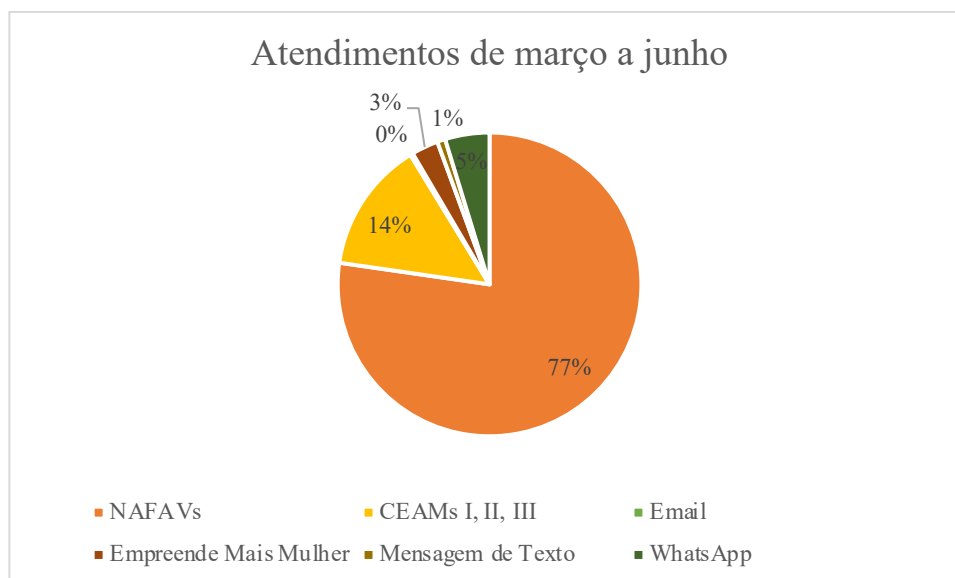
Os CEAMs são “espaços de acolhimento e atendimento psicológico, social, orientação e encaminhamento jurídico às mulheres em situação de violência” e estão divididos em CEAM I, CEAM II e CEAM II - 102 Sul, Ceilândia e Taguatinga. De acordo com os dados no Observatório da Mulher, os números de atendimentos entre os primeiros meses do ano de 2020 seguem o mesmo comportamento dos NAFAVs, isto é, há um crescimento brusco de março para abril, como esperado, especificamente de 18 para 78 atendimentos<sup>12</sup>. E, conjuntamente, as três unidades representam a segunda iniciativa com mais atendimento durante entre os meses de março a junho. Em suma, houve um crescimento progressivo na demanda por atendimento vinculados à iniciativa #Mulhervocênãoestáó.

#### Gráfico 4

---

<sup>11</sup> <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/aumenta-descumprimento-de-medidas-protetivas-no-df/> Acesso em: 17 mar. 2021.  
<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/11/09/protecao-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

<sup>12</sup> Estes números correspondem ao somatório de atendimentos dos três CEAMs no mês de março (18 atendimentos) e no mês de abril (78 atendimentos). A escolha em apresentar os dados cumulativamente tem como objetivo enfatizar a espécie/tipo de iniciativa, e não em cada um dos seus núcleos, para que seja possível compará-la com as demais iniciativas.



Fonte: Observatório da Mulher (2020) – produção própria

As iniciativas de abrigo às mulheres em situação de violência, como a Casa Abrigo e a Casa Flor, continuaram funcionando pelo período 24h. A Casa Abrigo oferece abrigo às “mulheres em situação de violência sob grave risco de vida, juntamente com seu filhos menores de até 12 anos de idade, que são para lá encaminhadas pela rede de enfrentamento à violência”, enquanto a Casa Flor “acolhe e abriga temporariamente mulheres maiores de 18 anos, em situação de rua e violência, desacompanhadas de filhos ou filhas, não dependentes de cuidados especiais e também mulheres idosas”<sup>13</sup>. A Casa Flor afirmou ter aumentado a demanda de atendimentos no início da pandemia, diversamente da Casa Abrigo que observou uma diminuição na sua demanda, o que as NAFAVDs e as CEAMs também afirmaram e, pelos números já mostrados, correspondentes à redução ocorrida em março de 2020.

O Grupo Trabalho Psicossocial vinculado ao MP/DFT produziu um relatório “Monitoramento dos Serviços que Prestam Atendimento às Mulheres em Situação de Violência Doméstico – COVID19” que, além de ser mais uma iniciativa voltada à pandemia, apontou as alterações nos horários de funcionamento de outras iniciativas (todas já citadas neste artigo). Os CEAMs reduziram seus horários de funcionamento e nos NAFAVDs<sup>14</sup>, apenas as unidades de Planaltina, do Plano Piloto e de Santa Maria aumentaram seus horários, as demais unidades, assim como as Casa Abrigo e Casa Flor mantiveram seus horários antigos.

<sup>13</sup> <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/promul-visita-casa-flor-e-casa-santo-andre>

<sup>14</sup> As unidades de Brazlândia e Taguatinga não forneceram informações à pesquisa do Grupo de Trabalho Psicossocial do MP/DFT.

A Polícia Civil do Distrito Federal (PC/DF) fez alterações nos meios de funcionamento, houve a implementação do Registro Eletrônico, que funciona como uma Delegacia Eletrônica cujas ocorrências são encaminhadas virtualmente às áreas de apuração. Após esta etapa, os/as agentes entram em contato através do telefone ou WhatsApp, a depender da gravidade do caso, e tornou-se possível também realizar o Questionário de Avaliação de Risco via online. Além das medidas virtuais, a PC/DF manteve o atendimento presencial e os Ligue 197 para denúncias e o Ligue 190 para casos de emergências, bem como promoveu a capacitação dos profissionais da segurança pública acerca da Violência Doméstica e Familiar e aderiu à campanha Sinal Vermelho iniciada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na qual o GDF, a PM/DF, o TJ/DFT e o MP/DFT também aderiram.

Outra medida voltada a incentivar novas denúncias foi a aprovação da Lei 6.539/20 pela Câmara Legislativa Distrital e sancionada pelo governador Ibaneis Rocha, em 14 de abril de 2020. A lei determinou que os condomínios do Distrito Federal ficassem obrigados a informar para autoridades públicas quaisquer ocorrências ou indícios de violência doméstica e familiar contra a mulher, crianças, adolescentes e idosos, sob pena de advertência e multa, caso não haja notificação. A referida lei sancionada busca criar uma forma de sistema de notificação compulsória, o que vem sendo implementado em outros estados brasileiros, e retoma a discussão sobre os efeitos da compulsoriedade em termos de acolhimento às mulheres, que já foi objeto de discussão com o projeto de Lei nº. 13.931/2019, no qual pretendia tornar obrigatório a notificação de violência doméstica por parte dos/das médicos/as, sendo vetado pelo presidente Jair Bolsonaro.

A problemática em obrigar os condomínios a denunciarem está no fato de ser uma medida que mais pode isolar e silenciar as mulheres em situação de violência dos espaços de sociabilidade, onde elas deveriam ter segurança física e emocional para tomar a decisão de denunciar por conta própria, gerando uma exposição violenta com possíveis consequências graves à integridade das mulheres. Sabendo que qualquer indício de violência pode gerar a comunicação às autoridades, o olhar de vigilância sob as mulheres se torna ainda mais opressor e o condomínio passa a ser mais um espaço de desconfiança. Em outras palavras, a compulsoriedade parece ir no caminho da produção de maior violência tanto interpessoal quanto institucional, sem qualquer garantia de proteção e acolhimento efetivo, em contramão com outras políticas públicas de enfrentamento de atuação em rede.



### **3.2 MUDANÇAS NAS ANÁLISES DAS PRISÕES CAUTELARES E MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA.**

Em razão dos riscos da pandemia, o MP/DFT e o TJ/DFT criaram novas recomendações de atuações para juízes/as e promotores/as, alinhando-se as demais medidas institucionais de contenção do aumento dos casos de VDF e de feminicídio. Tais recomendações dizem respeito à análise da concessão da liberdade provisória em audiência de custódia em sede de prisão em flagrante e das medidas protetivas de urgência.

O Núcleo de Gênero do MP/DFT dispôs que a concessão de liberdade provisória aos presos/as com idade igual ou acima de 60 anos deve ser associada ao monitoramento eletrônico e à medida protetiva de urgência (MPU), em especial o afastamento do lar, a proibição de contato e aproximação com a vítima.

Quanto aos presos/as com histórico de VDF, presos/as que tenham descumprido medida protetiva de urgência ou que tenham na formulário de avaliação de risco com informação sobre abuso de álcool/drogas, comorbidades ligadas à saúde mental, relatos suicidas, dentre outros riscos graves, recomenda-se priorizar a manutenção da prisão cautelar, convertendo a prisão flagrante em prisão preventiva. Caso optem pela liberdade provisória, esta precisa estar acompanhada do monitoramento eletrônico e de medidas protetivas de urgência (MPUs).

Já era previsto no art. 20 da Lei Maria da Penha e do art. 313, inciso III do Código de Processo Penal, a prisão preventiva para garantir medidas cautelares em situações de violência doméstica, no entanto, a manutenção da prisão cautelar passou a ser requerida enquanto principal medida, focada nos grupos de risco, em que a concessão da liberdade significa um o risco concreto de reiteração criminosa, caso não adotada uma medida excepcional em um momento excepcional como a pandemia.

Percebe-se que houve uma ampliação do que se entende por “histórico de violência doméstica”, sendo descrita pelo MP/DFT como “qualquer boletim de ocorrência, processos criminais com condenação ou não ou relato da vítima no contexto da prisão em flagrante” (BRASIL, 2020). Portanto, durante o juízo de adequação passou-se a dar maior relevo deste quesito para eleição da medida cautelar, seja, estrategicamente abrangeram o entendimento para

captar o maior número de pessoas que possam representar algum risco cometer de violência doméstica, não se tratando só de reincidentes, condenados ou processados judicialmente.

O TJ/DFT fez recomendações aos Núcleo de Audiência de Custódia (NAC) e Núcleo de Plantão (NUPLA), por sugestão do Núcleo Judiciária da Mulher (NJM) para que, em sede de análise de medida protetiva, fossem considerados a avaliação de risco e os fatores de risco do isolamento e de locomoção das ofendidas para registrar os boletins de ocorrência. E assim como o MP/DFT, adotou medidas excepcionais, de forma que as medidas protetivas de urgência devem ser adotadas ainda que não haja boletim de ocorrência ou inquérito policial, processo criminal ou civil em curso contra o agressor. Dessa forma, prioriza maximizar as possibilidades de proteção dos direitos das mulheres, grupo de alto risco de vitimização durante a pandemia, e para tanto restringir algumas garantias legais dos agressores/as ou supostos/as agressores/as como estratégia de política criminal frente a iminência dos casos de VDF e feminicídios.

Como se tratam de recomendações dentro do âmbito institucional, estas notas não possuem caráter vinculativo para as decisões a serem tomadas pelas/os juízas/es e promotoras/es, e assim é pelo fato de que o enfrentamento da violência doméstica e familiar, em termos de adoção de políticas de prevenção e proteção às mulheres, não é de competência desses órgãos. Ressalta-se, porém, que o Ministério Público e o Tribunal de Justiça são atores elementares para garantir que a manutenção da rede de serviços de acolhimento da vítima e intervenção em face do agressor. O recrudescimento na concessão de liberdades provisórias não será capaz de prevenir novos casos sem que, primeiramente, o sistema de justiça tome conhecimento para que a responsabilização, e sobretudo a proteção das mulheres ocorra de maneira eficiente, o que não se verifica na realidade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo central deste artigo era levantar as principais medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar durante a quarentena no Distrito Federal e, para além disto, observar como os dados de incidência deste fenômeno reagiu a tais medidas, bem como apontar como os dados se comportaram de forma global ao longo do ano de 2020 no Distrito Federal.

As principais medidas foram traçadas pelo executivo distrital e, resumidamente, tiveram por foco a ampliação dos canais de atendimento psicossocial e de denúncias. Em termos

quantitativos, isto é, levando em consideração os números de iniciativas e de público alcançado, as medidas obtiveram êxito nos atendimentos psicossociais. Entretanto, não impactaram positivamente no número de denúncias posto que, após a implementação das medidas, a incidência de violência doméstica nos boletins estatísticos não apresentou mudanças consideráveis.

Em verdade, considerando que se esperava um volume maior de casos dadas as circunstâncias pandêmicas, pode-se afirmar que os resultados foram abaixo do esperado, confirmando que a hipótese de que haveria um aumento na subnotificação dos casos. Se quantitativamente muito se fez, em termos qualitativos pouco foram efetivas tais providências, principalmente tendo em vista os seguintes aspectos: 1) houve uma progressiva redução da incidência no 1º semestre de 2020; 2) a incidência de casos foi menor do que as registradas no ano de 2019, em um período sem quarentena; 3) os números de atendimentos psicossociais aumentaram consideravelmente com as novas medidas.

À guisa de conclusão, reiteram-se algumas críticas sobre as medidas de enfrentamento indicadas ao longo do artigo, principalmente quanto ao enfrentamento da subnotificação, posto que, através da pesquisa percebeu-se não haver efetivamente uma transparência do Governo do Distrito Federal ao veicular as informações sobre o fenômeno. Não se pode negar o mérito da implementação de um site com informações integradas das secretarias distritais a respeito do tema, tal como é o Observatório da Mulher. Entretanto, as informações dos casos de incidências são veiculadas de maneira falaciosa na mídia oficial do governo distrital<sup>15</sup>, quando abertamente indicam que a redução do registro de ocorrências é um sucesso das políticas públicas governamentais, enquanto, na verdade, mascaram esses dados indicam uma persistente subnotificação que vem se acentuando cada vez mais. Esta postura revela substancial falta de compromisso com o enfrentamento da persistência das subnotificações.

Soma-se a falta de transparência, dois aspectos também preocupantes que é, primeiro a decretação de leis como a Lei nº. 6.539/20 que demonstram que ainda há um despreparo por parte do legislativo em adotar políticas públicas que se adequem a complexidade de uma violência que se dá em uma dinâmica interpessoal, mas com dimensões sistêmicas na sociedade.

---

<sup>15</sup> Essas informações foram retiradas tanto da matéria já citada neste artigo, na qual entrevista a secretária da mulher, quanto de matérias do site Agência Brasília do governo distrital, como a seguinte: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/11/09/protecao-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Durante a quarentena, as medidas de enfrentamento deveriam seguir no caminho principalmente de prevenção primária, considerando que muitos casos passam a eclodir com a tensão nos lares, bem como secundária no atendimento prévio. A simples compulsoriedade não altera os quadros de violência, se antes da quarentena seria uma medida controversa, ao ser implementada durante a quarentena parece um tanto desastrosa.

O segundo aspecto a se apontar é que as medidas no Distrito Federal pareceram focar uma prevenção secundária, com a ampliação dos serviços públicos de atendimentos imediato pós-violência, o que é positivo, mas do que adianta tantas medidas se o acesso a estas não se efetiva? Se o grande empecilho esperado era quanto à acessibilidade, pode-se afirmar que esse empecilho permaneceu, a campanha “Você não está Sozinha”, promoveu os serviços disponíveis, mas não promoveu o principal: confiabilidade e apoio das instituições. Basicamente, faltou uma maior articulação entre as próprias medidas, muitos serviços sem grande eficácia aliadas a uma campanha mais focada na promoção política do governo, do que na conscientização. Dahlberg e Krug (2002, p.14) em uma coletânea chamada “*World report and violence and Health*”, promovida pela World Health Organization (WHO) corroboram no sentido de que as respostas secundárias e terciárias contra a violência são importantes – e neste artigo destaca-se como essenciais em termos de violência de gênero na quarentena – mas que devem estar aliadas a um grande investimento em prevenção primária.

A *pandemia silenciosa* da violência doméstica e familiar, como bem denominou Phumzile Mlambo Ngcuka, necessita de imunização e, ao contrário do COVID-19, há conhecimento técnico-científico suficiente para promover intervenções adequadas, mas como aquele, o enfrentamento permanece precário, a gravidade muitas vezes é minimizada e as pessoas se sentem desamparadas em meio à desinformação.

### Referências:

ALENCAR, J. et al. Nota Técnica nº. 78. **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da COVID-19: ações presentes, ausentes e recomendadas.** Brasília: Ipea. Junho, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200624\\_nt\\_disoc\\_78.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200624_nt_disoc_78.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2021.

ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. **Violência doméstica e familiar contra mulheres pretas e pardas no Brasil: reflexões pela ótica dos estudos feministas latino-americanos.** Crítica e Sociedade: revista de cultura política, v.2, n.2, p. 47. 2012. Disponível em:

<<http://www.seer.ufu.br/index.php/criticassociedade/article/view/21941/12030>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ALMEIDA, Tania Mara Campos de. **Dilemas de gênero e o home office em meio à pandemia da COVID-19**. In: GUIMARÃES, Ludmila V.M; CARRETEIRO, Teresa C.; NASCIUTTI, Jaciara R. (Orgs). Janelas da Pandemia. Belo Horizonte: Editora Instituto ID, p. 2020. Disponível em: <<https://institutodh.org/wp-content/uploads/2020/08/Janelas-da-Pandemia.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **O combate a violência contra a mulher (VCM) no Brasil na época de COVID-19**. 24. ago. 2020. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/807641597919037665/pdf/Addressing-Violence-against-Women-VAW-under-COVID-19-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BANDEIRA, Lourdes Maria. **Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, ago. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269922014000200008&lng=p&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922014000200008&lng=p&nrm=iso)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **NOTA TÉCNICA n. 01/2020-NG/NDH/MPDFT**. Núcleo de Gênero – NG. Brasília. 25 mar. 2020. Disponível em: <[https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo\\_genero/Notas\\_T%C3%A9cnicas/Nota\\_Te%CC%81cnica\\_01-2020\\_NG\\_CUSTO%CC%81DIA.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo_genero/Notas_T%C3%A9cnicas/Nota_Te%CC%81cnica_01-2020_NG_CUSTO%CC%81DIA.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2021

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **TJDFT emite recomendações sobre análise de medidas protetivas durante isolamento social**. Brasília. abr. 2020. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/abril/tjdft-emite-recomendacao-sobre-analise-de-medidas-protetivas-durante-isolamento-social>>. Acesso em: 25 mar. 2021;

BRASIL . Senado Federal. **Promul visita a Casa Flor e Casa Santo André**. Brasília: Senado Federal. 23. Maio 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/promul-visita-casa-flor-e-casa-santo-andre>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº. 13.984 de 03 de abril de 2020.

BRASIL. Lei nº. 13.931 de 10 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei Maria da Penha**. Lei nº. 11.340, de 7 de agosto de 2006.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº. 7.210 de 11 de julho de 1984.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941.

CALASANS, Myllena; CORTÊS, Iáris. **O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha**, In: CAMPOS, Carmen. (Org.). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo de. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In: CAMPOS, Carmen. (Org.). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G. **Chapter 1. Violence – a global public health problem.** In: KRUG, Etienne; DAHLBERG, Linda L; MERCY, A. James; ZWI, Anthony B; LOZANO, Rafael. World report on violence and Health. Geneva, World health organization (WHO), p. 14, 2002.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº. 40.476 de 02 de março de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº. 6.539 de 13 de abril de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP/DF). **CRIMES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, segundo a Lei nº 11.340/2006 – “LEI MARIA DA PENHA” - Comparativo dos anos de 2019 e 2020, por Região Administrativa e acompanhamento dos últimos anos no Distrito Federal.** Brasília – DF. Coordenação de Análise de Fenômenos de Segurança Pública/SGI/SSP-DF. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP/DF). **CRIMES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, segundo a Lei nº 11.340/2006 – “LEI MARIA DA PENHA” - Comparativo dos anos de 2018 e 2019, por Região Administrativa e acompanhamento dos últimos anos no Distrito Federal.** Brasília – DF. Coordenação de Análise de Fenômenos de Segurança Pública/SGI/SSP-DF. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher – SMDF. **NAFAVDs.** Brasília. [s.d.]. Disponível em: <http://www.mulher.df.gov.br/nafavds/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher – SMDF. **CEAMs.** Brasília. [s.d.]. Disponível em: <http://www.mulher.df.gov.br/ceams/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ENGEL, Cíntia Liara. **Capítulo 4 - A violência contra a mulher.** In: FONTOURA, Natália, REZENDE, Marcela, QUERINO, Ana Carolina (orgs.). Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília. IPEA, 2020. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10313/1/AViol%c3%aanciaContraMulher\\_Cap\\_4.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10313/1/AViol%c3%aanciaContraMulher_Cap_4.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota técnica. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19.** ed. 1, 2020. Disponível em: <[https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/violencia-domestica-durante-pandemia-de-covid-19/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/violencia-domestica-durante-pandemia-de-covid-19/)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Relatório de pesquisa. Visível e invisível: A vitimização de mulheres no Brasil. ed. 2, 2019. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Relatório de pesquisa. Visível e invisível: A vitimização de mulheres no Brasil. ed. 1. 2016. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>>. 25 mar. 2021.

GARCÍA, Sandra; PASSINATO, Wânia; MARTINS, Juliana. **Violência contra às mulheres no contexto da pandemia de COVID-19.** Revista Novos Estudos Cebrap. Blog Especial

Pandemia. 14 set. 2020. Disponível em: <<http://novosestudios.com.br/violencia-domestica-contra-as-mulheres-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19/>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

G1-DF. **Lei Maria da Penha: flagrantes no DF aumentam 13% no primeiro semestre de 2020.** Brasília. 06 ago. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/08/06/lei-maria-da-penha-flagrantes-no-df-aumentam-13percent-no-primeiro-semester-de-2020.ghtml>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Econômica. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018.** Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

JÚNIOR, Hédio Ferreira. **Protocolos revertem casos de violência doméstica.** Agência Brasília. Brasília, 05 out. 2020. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/10/05/protocolos-revertem-casos-de-violencia-domestica/>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ONU MULHERES. **Violência contra mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU mulheres.** Brasília. 07 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **CONVENÇÃO INTERAMERICANA para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher - Convenção de Belém do Pará, 1994.**

NETO, Chico. **Proteção à mulher aumenta durante a pandemia.** Agência Brasília. Brasília, 09 de set. 2020. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/11/09/protecao-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia/>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PASINATO, Wania; MACHADO, Bruno Amaral; ÁVILA; Thiago Pierobom de (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons, 2019.

PASSINATO, Wânia. **Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da lei maria da penha.** São Paula. Revista Direito GV. p.407-428, 2015.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTAL, Silvia. **A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional.** In: CAMPOS, Carmen. (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SCHWENGBER, Maria Simone Vione *et al.* **Discursos dos ciberfeminismos e vulnerabilidades das violências de gênero em tempos de COVID-19.** Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 94, nov. 2020.

SEGATO, Rita Laura. **Las estructuras elementales de la violencia: contrato y estatus em la etiologia de la violencia.** Las Estructuras Elementales de la Violencia. Ensayos sobre género, entre La antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos. Buenos Aires: Prometeo 3010 y Universidad Nacional de Quilmes, p. 144-145, 2003.

SEGATO, Rita Laura. **Los principios de la violencia.** Las Estructuras Elementales de la Violencia. Ensayos sobre género, entre La antropología, el psicoanálisis y los derechos

humanos. Buenos Aires: Prometeo 3010 y Universidad Nacional de Quilmes, p. 253-254, 2003.

SOF - Sempreviva Organização Feminista e pela Gênero e Número. **Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia.** 2020. Disponível em:

<<http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

VERGÈS, Françoise. **Um feminismo decolonial.** São Paulo. Editora Ubu, 2020.