



# Prevenção da violência contra as mulheres por meio do controle de armas na América Latina e Caribe



Recomendações durante a crise de COVID-19

Setembro 2020

## INTRODUÇÃO

Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde, a violência contra as mulheres (VCM) atinge uma em cada três mulheres ao longo de sua vida.<sup>1</sup> Esse tipo de violência resultou em, pelo menos, 3.800 vítimas de feminicídios<sup>2</sup> na América Latina e Caribe,<sup>3</sup> região considerada como um das mais perigosas do mundo para as mulheres. Quatorze (14) dos 25 países com as maiores taxas de feminicídios no mundo se encontram nessa região.<sup>4</sup> A ONU Mulheres adverte que as medidas de prevenção e de mitigação da propagação da COVID-19, tais como a quarentena, o isolamento ou distanciamento social, e as restrições de mobilidade impostas exacerbaram a violência contra as mulheres, meninas e adolescentes que

ocorre nos lares<sup>5</sup> devido ao fato de que muitas delas se viram forçadas a permanecer confinadas longos períodos de tempo junto de seus agressores.

A violência contra as mulheres que ocorre na esfera privada é exercida por parceiros íntimos, ex-parceiros e outros membros da família ou pessoas que convivem com elas. A presença das armas de fogo no lar aumenta os riscos da VCM e sua letalidade, já que estas não apenas podem ser o meio de cometimento de um feminicídio, ou seja, o homicídio de uma mulher por razões de gênero, mas também são facilitadoras de outros tipos de violência de gênero: física, psicológica e/ou sexual. No entanto, apesar de que as armas de fogo podem ser utilizadas para ameaçar, intimidar e coagir, não costuma haver informação suficiente

<sup>1</sup> PAHO (2019) Intimate partner violence in the Americas: a systematic review and reanalysis of national prevalence estimates.

<sup>2</sup> A ONU Mulheres define o feminicídio como “*assassinato por motivos de gênero, uma causa primordial de morte entre as mulheres de alguns países*”. ONU Mulheres (2013). Relatório Anual 2012–2013. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/6/unwomen-annualreport2012-2013-es.pdf?la=es&vs=1835>

<sup>3</sup> Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe, CEPAL

<https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>.

<sup>4</sup> ONU Mulheres (2019). Iniciativa Spotlight. <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/12/spotlight>

<sup>5</sup> ONU Mulheres (2020): Prevenção da violência contra as mulheres durante a COVID-19 na América Latina e Caribe, BRIEF v 1.1. 23.04.2020.

a respeito. De fato, frequentemente se ignora que as armas de fogo, inclusive as de propriedade legal, facilitam a VCM o que faz que as investigações e respostas policiais enfrentem desafios que nem sempre são visíveis e sobre os quais há poucos registros.

Apesar de as vítimas da violência armada<sup>6</sup> serem majoritariamente homens, e estas mortes ocorrerem em contextos de crime organizado, delinquência comum e violência interpessoal, a violência armada contra as mulheres não apenas se apresenta no âmbito público, mas também no privado. Alguns países da América Latina e Caribe aparecem entre os países com as taxas mais altas de mortes violentas de mulheres em nível mundial, sendo a arma de fogo, em muitos casos, o objeto usado no cometimento do assassinato.

O controle de armas constitui, então, um fator chave na hora de prevenir e reduzir a violência contra as mulheres, razão pela qual é necessário impulsionar o debate sobre a violência por razões de gênero e sua vinculação com as medidas de controle de armas. Nesse sentido, é fundamental o cruzamento normativo entre as normas que regulamentam e controlam a posse e o porte de armas de fogo com aquelas que buscam prevenir, sancionar e erradicar a violência contra as mulheres, bem como a coordenação e comunicação entre as autoridades com responsabilidades em ambos os assuntos.

Há vários anos, o Centro Regional das Nações Unidas para a Paz, o Desarmamento e o Desenvolvimento na América Latina e no Caribe (UNLIREC) vem promovendo o debate sobre a violência por razões de gênero e sua vinculação com as medidas de controle de armas. Em especial, o UNLIREC tem se dedicado a revisar as normas de prevenção da violência contra a mulher e as de controle de

armas de fogo de uso civil nos países da região.

Essa análise normativa permite afirmar que vários países contam com um marco jurídico nacional que vincula a regulamentação de armas de fogo de uso civil com alguns critérios de gênero, o que facilita abordar o impacto que pressupõe a posse e o porte de armas de fogo na violência contra as mulheres.

A crise sanitária gerada pela COVID-19 e o aumento de casos de VCM e sua consequente visibilização reforçam a necessidade de estabelecer vínculos entre o controle de armas de fogo e as diferentes medidas que estão sendo tomadas para atender a violência contra as mulheres durante a pandemia.

Nesse contexto específico, o UNLIREC realizou uma pesquisa sobre as diferentes medidas que os Estados da região tomaram para responder ao aumento da VCM durante o confinamento social em meio à crise sanitária. Para esse esforço foram consultadas fontes abertas como notícias dos meios de comunicação, páginas oficiais de ministérios, bem como decretos e leis promulgadas nos últimos meses sobre o tema em questão.

De maneira preliminar, pode-se concluir que, com algumas exceções, a maioria das medidas destinadas a combater a violência contra as mulheres durante a crise de COVID-19 não incluem de maneira explícita o vínculo direto com o controle de armas. Nesse contexto, o UNLIREC disponibiliza aos Estados da região o presente documento com o objetivo de apresentar uma série de recomendações para atender e prevenir a violência contra as mulheres durante a crise de COVID-19 a partir do enfoque do controle de armas de fogo.

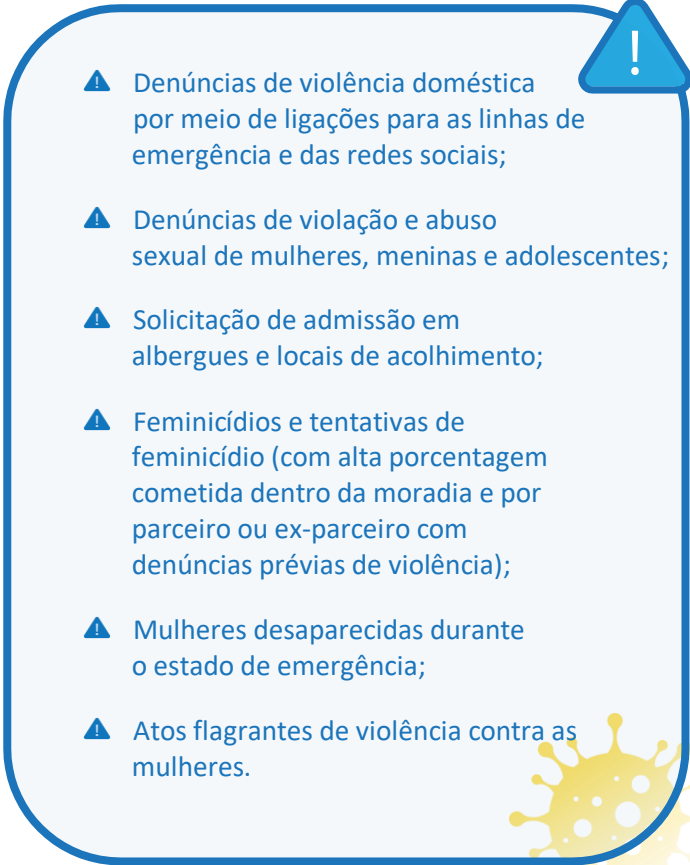
<sup>6</sup> Por violência armada se entende o uso intencional da força física mediante armas, de fato ou como ameaça, contra si mesmo, outra pessoa, um grupo, comunidade ou Estado, que causa perdas, lesões, morte e/ou prejuízos psicossociais a uma ou mais pessoas e pode minar a segurança, realizações e perspectivas de desenvolvimento de uma

comunidade, país ou região. Ver: Nações Unidas (2009). Promoção do desenvolvimento mediante a redução e a prevenção da violência armada – Relatório do Secretário Geral no âmbito do 64º período de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (A/64/228). Pág. 4.

## VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E CONTROLE DE ARMAS EM TEMPOS DE COVID-19

Segundo fontes oficiais de países da América Latina e Caribe, a violência contra as mulheres se intensificou durante o estado de emergência em resposta à pandemia de coronavírus, o que inclui confinamento, distanciamento social e toques de recolher, entre algumas das medidas que foram tomadas.

Os relatos sobre violência doméstica e violência contra as mulheres aumentaram até 60 - 70% em vários países. Meses após terem sido impostas essas medidas que restringem a liberdade de movimento, a pesquisa realizada pelo UNLIREC observou que na maioria dos Estados da região ocorreu um aumento de:

- 
- ▲ Denúncias de violência doméstica por meio de ligações para as linhas de emergência e das redes sociais;
  - ▲ Denúncias de violação e abuso sexual de mulheres, meninas e adolescentes;
  - ▲ Solicitação de admissão em albergues e locais de acolhimento;
  - ▲ Femicídios e tentativas de feminicídio (com alta porcentagem cometida dentro da moradia e por parceiro ou ex-parceiro com denúncias prévias de violência);
  - ▲ Mulheres desaparecidas durante o estado de emergência;
  - ▲ Atos flagrantes de violência contra as mulheres.

<sup>7</sup> Alguns destes módulos são: Regulamentação nacional sobre o acesso civil a armas pequenas e leves (03.30); Mecanismos de coordenação nacional sobre controle de armas pequenas e leves (03.40); Projeto e implantação de Planos Nacionais de Ação (04.10); Projeto e implementação de programas de

Como indicado anteriormente, em contextos de violência intrafamiliar, somente a presença de uma arma no lar faz com que as mulheres estejam expostas a um risco elevado de morte e que a violência doméstica se perpetue.

Lamentavelmente, existe pouca informação sobre a presença de armas de fogo no cometimento desse tipo de ato de violência, especialmente durante a crise de COVID-19; se os feminicídios foram cometidos com arma de fogo ou não; ou se outros atos de violência foram praticados com armas. A presença de armas de fogo em um ambiente doméstico não é somente um fator de risco letal para as mulheres, meninas e adolescentes, mas também desempenha um papel determinante em outros delitos ou outras formas de intimidação, coerção e ameaças.

As Nações Unidas disponibilizaram aos Estados o Compêndio Modular para a Implantação do Controle de Armas Pequenas (MOSAIC, por suas siglas em inglês), que consiste em um conjunto de diretrizes de orientação prática e voluntária sobre o controle de armas durante todo seu ciclo de vida. Em vista do vínculo entre as armas de fogo e a violência contra as mulheres, diversos módulos do MOSAIC são úteis na hora de desenvolver medidas para prevenir e eliminar a violência contra as mulheres.<sup>7</sup>

O UNLIREC observou que nas diferentes medidas tomadas pelos Estados da região para responder à violência contra a mulher durante a pandemia, não se considerou como elemento de análise a presença de armas de fogo. Por outro lado, grande parte das medidas extraordinárias sobre controle de armas que foram implantadas nos primeiros meses da crise sanitária, não incorporaram um enfoque de gênero para prevenir e reduzir a violência contra as mulheres.

segurança comunitária (04.20); Sensibilização (04.30); Realização de pesquisas sobre armas pequenas e leves (05.10); e Mulheres, homens e o aspecto de gênero das armas pequenas e leves (06.10). Para mais informações, acesse: <https://www.un.org/disarmament/convarms/mosaic/>

A seguir, são apresentadas várias das respostas que os países da América Latina e Caribe tomaram em nível nacional e local, as quais são complementadas com recomendações concretas para incluir o controle de armas como um dos componentes chave nas políticas públicas para prevenir e reduzir a violência contra as mulheres de maneira integral.

Da mesma forma, são apresentadas algumas das medidas de controle de armas que foram tomadas durante a crise sanitária, as quais poderiam incorporar um enfoque de gênero para prevenir a violência contra as mulheres.

As próximas recomendações estão baseadas em diretrizes internacionais como o MOSAIC e boas práticas reconhecidas.

### Recomendações para integrar medidas de controle de armas nas respostas para prevenir e reduzir a violência contra as mulheres durante a crise de COVID-19

	Medidas para <b>atender, prevenir e reduzir a violência</b> contra as mulheres	Recomendações para <b>integrar o controle de armas</b>
<b>Informação estatística</b>	Registros de violência contra a mulher (feminicídios, violência sexual, violência física e psicológica, entre outros).	<p>Registrar dados desagregados por sexo e outras variáveis (idade, localização etc.) e incluir o meio de cometimento do delito</p> <p>Compartilhar informação e conciliar dados oficiais entre as diferentes instituições com responsabilidades no tema (Polícia, Ministério Público, Instituições Forenses).</p> <p>Se o meio de cometimento do delito é uma arma de fogo, verificar a legalidade desta e informar ao órgão responsável sobre o controle de armas de uso civil para tomar as ações correspondentes.</p>
<b>Serviços de atendimento e equipes de emergência</b>	<p>Fortalecimento de linhas diretas de emergência (Polícia, Procuradoria, Escritórios de Direitos Humanos) e de atendimento às vítimas para receber e atender denúncias e oferecer assessoria e informação.</p> <p>Criação de plataformas e canais de comunicação por meio de WhatsApp (conversas criptografadas e silenciadas), e-mails, chats e aplicativos (com botão de pânico e mensagens de socorro para contatos de emergência com localização da vítima) para denunciar atos de violência contra as mulheres.</p> <p>Habilitação de farmácias, lojas de mantimentos, supermercados, estações de serviço onde mulheres podem denunciar atos de violência no lar, inclusive com códigos específicos para não serem descobertas.</p> <p>Equipes de emergência itinerantes que recebem denúncias em lares em regiões isoladas ou onde os serviços básicos são escassos e há pouca cobertura de Internet.</p>	<p>Incluir nos procedimentos de atendimento de denúncias e avaliação de riscos protocolos que registrem a presença de armas de fogo no lar e se estas estão sendo usadas para violentar as denunciantes.</p> <p>Incorporar nos registros de denúncia qualquer outra informação relevante relacionada ao número e tipos de armas no lar; presença e quantidade de munições e componentes da arma; permissão de porte ou posse da arma; se a arma de fogo corresponde a uma arma regulamentar (policiais, militares, guardas de segurança particular).</p> <p>Canalizar a informação com os órgãos correspondentes para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspender ou revogar licenças de armas;</li> <li>▪ Desabilitar a solicitação de autorizações de porte e posse de armas;</li> <li>▪ Apreender ou confiscar as armas e suas munições.</li> </ul>

**Recomendações para integrar medidas de controle de armas nas respostas para prevenir e reduzir a violência contra as mulheres durante a crise de COVID-19**

	Medidas para <b>atender, prevenir e reduzir a violência</b> contra as mulheres	Recomendações para <b>integrar o controle de armas</b>
<b>Intervenção policial</b>	<p>Elaboração de protocolos de atuação dirigidos a policiais para intervir nos casos de violência contra as mulheres no contexto de confinamento pela COVID-19.</p>	<p>Incluir nos formulários de denúncia e atendimento em casos de VCM, informações sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se o agressor possui armas de fogo e em que lugar se encontram.</li> <li>▪ Se o agressor utilizou armas para exercer a violência.</li> <li>▪ Se a violência se intensificou durante o isolamento.</li> <li>▪ Se foi solicitada como medida o confisco ou apreensão das armas de fogo e suas munições, a suspensão de licenças e a desabilitação para solicitar novas autorizações para adquirir ou portar armas.</li> </ul> <p>Incluir diretrizes específicas para tomar ações especiais para agressores que possuam armas regulamentares para o exercício de suas funções laborais já que estas (as armas) pertencem à sua instituição ou empresa.</p> <p>Contemplar hipóteses de restrição de posse e porte de armas regulamentares para efetivos das forças de segurança ou agentes de segurança privada com denúncias por violência doméstica e violência de gênero.</p>
<b>Intervenção da justiça</b>	<p>Criação de guias e diretrizes para promotores com medidas urgentes sugeridas para casos de violência contra a mulher.</p> <p>Extensão automática e renovação de medidas protetivas como ordens de afastamento.</p> <p>Solicitação aos juízes para agilizar a adoção de medidas cautelares diante de atos de violência doméstica.</p> <p>Habilitação de formas de celebrar audiências ou trâmites judiciais de forma não presencial, incluindo a prolação de sentença para não paralisar os processos.</p>	<p>Contemplar a suspensão ou revogação de licenças de armas de fogo, bem como o confisco ou apreensão das armas que estiverem em poder do agressor.</p> <p>Estabelecer a proibição de solicitação de licenças de porte e posse de armas para agressores.</p>



## Recomendações para integrar medidas de controle de armas nas respostas para prevenir e reduzir a violência contra as mulheres durante a crise de COVID-19

	Medidas para <b>atender, prevenir e reduzir a violência</b> contra as mulheres	Recomendações para <b>integrar o controle de armas</b>
<b>Coordenação interinstitucional</b>	<p>Estabelecimento de rotas críticas em matéria de atendimento a mulheres em situação de violência<sup>8</sup> para diferentes setores e instâncias como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institutos ou secretarias das mulheres e instâncias municipais das mulheres;</li> <li>▪ Secretarias de segurança pública/cidadã;</li> <li>▪ Polícia municipal;</li> <li>▪ Centros de emergência, comissões de atendimento às vítimas;</li> <li>▪ Delegacias de família;</li> <li>▪ Promotorias ou Procuradorias Gerais de Justiça;</li> <li>▪ Serviços de saúde;</li> <li>▪ Centros/albergues de acolhimento;</li> <li>▪ Brigadas de resgate que vão aos lares e transferem mulheres em risco.</li> </ul>	<p>Garantir a coordenação eficiente entre as diferentes instâncias que oferecem serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência e padronizar os procedimentos implantados por parte do pessoal de cada instituição em relação à presença e registro de armas de fogo.</p> <p>Incluir no primeiro contato, entrevistas iniciais e/ou questionários ou consultas sobre a presença de armas no lar, inclusive mesmo que esta não tenha sido o método de cometimento da violência denunciada.</p> <p>Avaliar/detectar o risco que implica a arma no lar ou se esta foi usada para violentar, mesmo que não tenha sido formalmente denunciada.</p> <p>Canalizar a informação às instâncias competentes para fins de registro e tomada de ações.</p> <p>Mediante o acompanhamento do caso garantir que tenham sido tomadas as medidas corretas em relação à arma de fogo para evitar revitimização ou desfechos fatais.</p>
<b>Campanhas de conscientização</b>	<p>Lançamento e realização de campanhas de sensibilização online para encorajar as denúncias de maus tratos e violência contra as mulheres.</p> <p>Fortalecimento e acompanhamento das organizações da sociedade civil que oferecem assessorias e treinamentos em temas de prevenção e atendimento à violência contra as mulheres.</p>	<p>Conscientizar e difundir informações sobre os impactos (físicos e psicológicos) que têm as armas de fogo em contextos de violência doméstica.</p> <p>Defender e zelar para que sejam incluídas medidas de controle de armas nas iniciativas e respostas para fazer frente à violência contra as mulheres durante a pandemia.</p>

<sup>8</sup> Para mais informações, acesse: Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime - UNODC (2019): Rotas Críticas em Matéria de Atendimento à Mulheres em Situação de Violência no México.  
[https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/Rutas\\_Criticas\\_en\\_materia\\_de\\_atencion\\_a\\_mujeres\\_en\\_situacion\\_de\\_violencia\\_en\\_Mexico\\_VF.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/Rutas_Criticas_en_materia_de_atencion_a_mujeres_en_situacion_de_violencia_en_Mexico_VF.pdf)

### Recomendações para integrar perspectivas de gênero nas medidas extraordinárias de controle de armas durante a crise de COVID-19

	Medidas de <b>controle de armas</b> tomadas durante a pandemia	Recomendações para <b>integrar a perspectiva de gênero</b> com vistas a prevenir a violência contra as mulheres
<b>Autorização de posse e porte de armas</b>	<p>Prorrogação de vencimentos de licenças, habilitações, inscrições e autorizações de armas de fogo para civis e guardas de segurança particular durante a crise sanitária.</p> <p>Restrição da autorização de porte de armas para prestadores de serviços de segurança, transporte de distribuição de alimentos, valores, carga e outros serviços que estejam contemplados como necessários para atender a crise.</p>	<p>Cruzar dados com as instituições que levam os registros de perpetradores de violência doméstica e violência contra a mulher para suspender a prorrogação de vencimentos e suspender/cancelar licenças.</p> <p>Revisar se a prorrogação automática de vencimentos de licenças permite a compra de munições para os titulares das licenças.</p> <p>Em caso de serviços considerados essenciais durante a pandemia, garantir que os portadores de armas possam deixar a arma regulamentar em locais de armazenamento seguro nas empresas/organizações às quais pertençam.</p> <p>Restringir o porte de armas para que isto ocorra somente durante as horas de serviço ou jornada de trabalho e evitar o transporte das armas aos domicílios.</p>
<b>Solicitações de posse</b>	<p>Restrição de pedido de registro e compra de armas novas para uso pessoal</p>	<p>Considerar como motivo de negativa de licença não apenas a inexistência de antecedentes por violência de gênero, mas incluir uma avaliação do candidato que permita à autoridade competente perfilar o risco de comportamentos violentos.</p> <p>Consultar registros de agressores e denúncias com informação atualizada e levar em consideração que antecedentes policiais ou queixas por comportamento violento podem não ter dado origem a antecedentes penais ou ordens de afastamento ou proteção.</p>

Como se depreende desta análise e cruzamento de medidas setoriais, é necessário gerar maior conscientização sobre os riscos que implicam as armas de fogo para as mulheres vítimas de violência e unir esforços das diferentes instituições competentes na matéria, sobretudo no contexto atual no qual as medidas de distanciamento social e restrições de mobilidade para prevenir e mitigar a propagação da COVID-19 exacerbaram a violência contra as mulheres e meninas.

O UNLIREC incentiva as autoridades nacionais com responsabilidades nos âmbitos de controle de armas e de prevenção e atendimento à violência contra as mulheres, bem como outros setores relevantes (setor saúde, órgão judicial, Ministério Público) e as organizações da sociedade civil a reforçar os mecanismos e canais de comunicação e coordenação para agilizar os processos para abordar a violência contra as mulheres durante a crise de COVID-19 e implantar procedimentos e protocolos que considerem a presença e ingerência que têm as armas de fogo na facilitação das diferentes formas de violência contra as mulheres.

Do mesmo modo, os Estados são convidados a manter as medidas para atender a violência contra as mulheres que comprovaram ser eficazes, inclusive depois do isolamento social, e a desenvolver e implantar políticas públicas em matéria de violência por motivo de gênero além da emergência sanitária, incorporando o controle de armas como eixo de intervenção.

As recomendações aqui apresentadas estão em consonância com as disposições contidas na Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher

(Convenção de Belém do Pará, 1994)<sup>9</sup>, a qual propõe mecanismos de proteção e defesa dos direitos das mulheres para lutar contra o fenômeno da violência física, sexual e psicológica, tanto no âmbito público como no privado.

Por outro lado, vincular as respostas para atender a violência contra as mulheres com as medidas de controle de armas está em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 (Igualdade de Gênero) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Sólidas) têm como parte de suas metas eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nos âmbitos público e privado (5.2); reduzir consideravelmente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade (16.1); bem como reduzir os fluxos de armas ilícitas (16.4).<sup>10</sup>

Por último, implantar políticas de controle de armas com enfoque de gênero responde ao chamado da Agenda de Desarmamento "Garantir nosso Futuro Comum" lançada em 2018 pelo Secretário Geral das Nações Unidas António Guterres. A Agenda de Desarmamento chama à participação plena e equitativa das mulheres nos processos de adoção de decisões relacionadas ao desarmamento, bem como à promoção de políticas de desarmamento sensíveis ao gênero.<sup>11</sup>

O UNLIREC encoraja os Estados, agências do Sistema das Nações Unidas, organizações da sociedade e outros sócios a compartilhar as medidas e boas práticas que estão sendo implantadas nos diferentes países da região em relação aos temas aqui tratados. O UNLIREC agradece o generoso apoio do Governo do Canadá e da União Europeia que tornou possível essa pesquisa.

<sup>9</sup> Para mais informações sobre a Convenção de Belém do Pará e seu Mecanismo de Acompanhamento, acesse: <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

<sup>10</sup> Para mais informações sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, consulte: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

<sup>11</sup> Para mais informações, consulte: *United Nations Secretary-General (2018). Securing our common future: an agenda for disarmament.* <https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/es/>