

Políticas públicas e agendas transversais: a implementação do Programa de Prevenção e Combate à Violência contra Pessoas com Deficiência

Criada em 2008 com objetivo de assegurar direitos e estimular o desenvolvimento de políticas públicas, a Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPcD) identificou a partir de 2012 uma tendência de crescimento na notificação de casos de violência contra essa parcela da população, apontando a necessidade premente de oferecer uma resposta articulada, em nível de Estado, a essa problemática social.

Dados internacionais reforçavam a necessidade de uma atenção específica para essa população, que tem 1,5 vezes mais chances de ser vítima de abuso sexual e 4 a 10 vezes maior probabilidade de ter vivenciado maus-tratos quando criança (WILLIAMS, 2003). Esse público também tem mais dificuldade em acessar serviços e obter a intervenção da polícia, proteção jurídica ou cuidados preventivos (ONU, 2012).

A mensuração do fenômeno da violência contra pessoas com deficiência no Brasil e no Estado de São Paulo só se tornou minimamente possível a partir de 2011, quando a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República passou a compartilhar com outros entes públicos os dados do serviço Disque 100 referentes a esses casos. Um olhar mais atento sobre a quantidade de denúncias e a constatação das dificuldades com seus encaminhamentos pela rede de proteção e responsabilização mostrou, então, ser essencial estruturar uma ação pública articulando diversos atores para o enfrentamento desta realidade.

Um dos problemas encontrados dizia respeito à própria invisibilidade social dessa violência no Brasil, uma vez que eram e ainda são escassos os dados oficiais e confiáveis relacionados ao tema (uma única fonte – o Disque 100 – que apenas repassa denúncias muitas vezes anônimas e não confirmadas), o que impede o conhecimento da sua real dimensão. A mesma dificuldade existia para detectar perfis específicos, como as ocorrências no ambiente intrafamiliar ou contra mulheres com deficiência, assim como situações de abuso sexual contra crianças e adolescentes com deficiência e negligência.

Outro desafio era difundir a existência da problemática junto a segmentos sociais com maior probabilidade de identificá-la no dia-a-dia. Neste quesito, a rede de servidores públicos mostrou-se um público estratégico para ser conscientizado sobre como perceber essas ocorrências e como se portar diante delas, oferecendo respostas efetivas. Afinal, se a violação não fosse reconhecida e nem denunciada, a invisibilidade se perpetuaria.

A terceira ponta desse tripé de nós críticos era composta pela inexistência de um atendimento especializado e diferenciado a pessoas com deficiência vítimas de violência, considerando aspectos como a acessibilidade física e a capacidade de estabelecer uma comunicação direta e adequada junto a vítimas cegas, surdas ou com deficiência intelectual.

Considerando a gravidade dessa questão e sua relevância para o avanço na construção de uma sociedade que respeite e garanta os direitos das pessoas com deficiência, em junho de 2012 a Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência organizou uma frente de trabalho de análise e proposição de ações, com participação de representantes de outros órgãos do estado e da sociedade, como as secretarias estaduais de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Justiça e Defesa da Cidadania, Segurança Pública, além da Defensoria Pública e do Ministério Público. A realização desse trabalho também teve a colaboração, na fase de levantamento de informações e diagnóstico, da APAE de São Paulo, do Instituto São Paulo Contra a Violência (ISPCV) e de pesquisadores do Laboratório de Análise e Prevenção da Violência (LAPREV) da Universidade Federal de São Carlos.

A participação de representantes de todos esses órgãos foi fundamental para a estruturação de um Plano de Ações, pois a violência contra pessoas com deficiência requer a intervenção articulada de diversos atores.

A vantagem dessa atuação em rede é que ela potencializa os recursos das organizações, não somente pela conjunção de forças, mas também pelo intercâmbio de experiências e conhecimentos dos vários atores, contribuindo para formar uma visão mais rica e complexa das realidades sob as quais atuam.

Após essa primeira fase de planejamento, as 23 ações (Diretrizes) definidas como prioritárias foram validadas pelos gestores dos entes públicos participantes e reunidas na forma do **Programa Estadual de Prevenção e Combate à Violência contra Pessoas com Deficiência**, coordenado pela SEDPCD e oficializado por meio do decreto 59.316, de 21 de junho de 2013.

Como resultados práticos da implementação dessas Diretrizes, a Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência de São Paulo desenvolveu três experiências inéditas no enfrentamento da violência contra este segmento: a construção do próprio Programa Estadual, a inserção de campo específico para identificar vítimas com esse perfil nos registros policiais e a criação da Delegacia de Polícia da Pessoa com Deficiência.

Em menos de um ano de implementação das ações, foi possível efetivamente **estruturar uma atuação intersecretarial e articulada com a sociedade civil**, estabelecer uma **fonte de dados estadual permanente que dobrou o número de casos antes identificados**, iniciar a **capacitação de 12 mil servidores públicos** e construir e colocar em operação um **novo serviço especializado e inédito de atendimento policial e social** a vítimas de violência.

A construção do Programa de Prevenção e Combate à Violência contra Pessoas com Deficiência

A estruturação desse programa tem se caracterizado pela construção de uma agenda e política transversal, uma vez que o enfrentamento da violência contra pessoas com deficiência implica em esforços das diversas instâncias da segurança pública, justiça, proteção social e da própria sociedade civil.

Dentro dessa perspectiva, foi criado um Grupo de Trabalho para definição das principais estratégias, contando com a participação de representantes da Defensoria Pública e das secretarias estaduais da Educação, Saúde, Justiça e Cidadania, Desenvolvimento Social e Segurança Pública. A realização desse trabalho também teve a colaboração, na fase de levantamento de informações e diagnóstico, da APAE de São Paulo, do Instituto São Paulo Contra a Violência (ISPCV) e de pesquisadores do Laboratório de Análise e Prevenção da Violência (LAPREV) da Universidade Federal de São Carlos.

O relatório final do Grupo de Trabalho apresentou 23 estratégias, caracterizando um Plano de Ação dividido em três eixos, visando impactar: 1) a notificação e coleta de dados dos casos existentes; 2) a capacitação dos profissionais e aperfeiçoamento da rede de serviços para o atendimento e encaminhamento dos casos; 3) serviços de apoio e a prevenção da violência contra pessoas com deficiência.

As propostas foram apresentadas e validadas por todos os secretários das pastas participantes e pelo Conselho Estadual para Assuntos da Pessoa com Deficiência, além de submetidas a Consulta Pública por 60 dias. Após serem aperfeiçoadas e aprovadas por todas essas instâncias, passaram a constituir as metas do Programa Estadual de Prevenção e Combate à Violência contra Pessoas com Deficiência, instituído pelo Decreto nº 59.316, de 21 de julho de 2013.

A partir de outubro do mesmo ano, foi criada a Comissão de Acompanhamento e Implementação, que tem se encarregado de viabilizar as medidas cabíveis a cada pasta e instituição participante para o alcance dos objetivos do programa. Desde então, várias ações estão sendo desenvolvidas, entre as quais as destacadas a seguir:

1º EIXO: Notificação e coleta de dados dos casos existentes

Objetivos: ampliar, padronizar, aperfeiçoar e monitorar o recebimento de denúncias e informações.

A ausência de maior número de fontes de informação sobre casos de violência contra pessoas com deficiência sempre foi considerada pelo Grupo de Trabalho como o principal desafio para conhecer o tamanho real do problema.

O diagnóstico foi de que muitos casos registrados em delegacias, hospitais, escolas e outras unidades da rede de proteção social simplesmente não estavam sendo contabilizados, pois o simples assinalar do nome e documento daquele cidadão não permitia identificar se este tinha ou não algum tipo de deficiência, o que impedia a construção de qualquer estatística.

Para fazer frente a essa questão, a diretriz escolhida foi a de propor a cada ente participante do Programa que inserissem no maior número possível de cadastros um campo específico para identificar a existência e o tipo de deficiência de cada usuário de determinado serviço.

Neste quesito, um dos resultados mais significativos foi obtido junto à Secretaria de Segurança Pública, que em maio de 2014 implantou esse campo no Registro Digital de Ocorrências (RDO). O resultado foi impactante: em 12 meses foram registradas em todo o estado 16.377 ocorrências envolvendo vítimas com deficiência, ou seja, **o dobro** das 8 mil denúncias notificadas pelo serviço Disque 100 **em três anos**.

A implantação de campos semelhantes está em análise junto a outros órgãos parceiros do programa. Áreas como Saúde e Desenvolvimento Social apresentam maior dificuldade, uma vez que seus registros estão integrados em cadastros nacionais, o que vai implicar em negociações com instâncias em nível federal e de outros entes federativos.

2º EIXO: Capacitação dos profissionais e aperfeiçoamento da rede de serviços

Objetivos: promover cursos, encontros e colocar à disposição materiais e outros recursos para que os agentes públicos possam identificar, atender e encaminhar os casos de violência.

O desconhecimento sobre o universo da deficiência e sobre as características da violência praticada contra esse público muitas vezes impede que os agentes públicos de todas as áreas exerçam seu papel na identificação, prevenção, atendimento e encaminhamento das vítimas. Preconceitos, dificuldades de comunicação e falta de capacitação integram ainda esta delicada equação.

Relatos de violência feitos por pessoas com deficiência podem não ser levados tão a sério por diferentes razões. A mais comum é o preconceito, que faz com que muitos as vejam como seres infantilizados, incapazes de entender o mundo e os fatos à sua volta. O risco dessa visão é suprimir a cidadania do indivíduo, dando mais valor ao relato de um familiar ou acompanhante que ao da própria pessoa. Esta postura equivocada é ainda mais frequente quando se trata de pessoa com deficiência intelectual, pois é comum imaginar que sejam desprovidos de racionalidade, vivendo em um mundo fantasioso. Por conta desses mitos, várias vezes seus relatos e necessidades são simplesmente ignorados.

Outras vezes, o problema não está no desprezo às denúncias, mas na sensação de impotência do agente público diante do fato, fruto do desconhecimento sobre a rede de proteção social existente e da qual, muitas vezes, ele mesmo faz parte.

Capacitar o maior número possível de atores foi, portanto, a ação escolhida como uma das estratégias mais importantes do Programa, pretendendo atingir, numa primeira etapa, em

torno de **20 mil** pessoas, por meio de encontros, oficinas, curso à distância, materiais didáticos etc.

Nessa perspectiva, a partir de 2014, vários encontros com gestores e técnicos de diferentes áreas para abordar esse tema passaram a ser organizados, como o 1º Seminário Estadual de Enfrentamento da Violência contra Pessoas com Deficiência e as oficinas “Mulheres com Deficiência: empoderamento e enfrentamento de situações de violência” e “O tradutor-intérprete de Libras no contexto policial e judiciário: seu papel atual e perspectivas de atuação”.

A SEDPcD também tem articulado ações em conjunto com a Academia de Polícia “Dr. Coriolano Nogueira Cobra” (ACADEPOL), como o treinamento dos profissionais da 1ª Delegacia de Polícia da Pessoa com Deficiência, palestras e a confecção de uma cartilha direcionada a seus alunos e às demais unidades policiais. São realizadas atividades junto aos Centro de Referência e Apoio a Víctima (CRAVI) e aos Centros de Integração da Cidadania (CIC) da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.

Ainda nesse sentido, ao longo de 2015 estão sendo realizados 26 Encontros Regionais em todo o estado, construídos em articulação com os municípios, abertos cada um à presença de 200 gestores e profissionais da rede de serviços da área da assistência social, saúde, educação, segurança pública e justiça, alcançando **5.200** agentes públicos.

Com o mesmo objetivo, foram produzidos materiais de apoio e gravadas videoaulas por especialistas da área voltados aos servidores das secretarias parceiras do Programa e aos membros de conselhos sociais (Tutelar, Segurança etc.). A primeira fase dessa capacitação à distância será direcionada a um público preferencial de **7 mil** multiplicadores, mas logo em seguida o curso será oferecido em caráter permanente, com seu conteúdo aberto em plataforma digital.

A 1ª Delegacia de Polícia da Pessoa com Deficiência também desenvolve ações de formação e disseminação de informações a respeito desse tema, como visitas e palestras a serviços da rede e direcionadas à população com deficiência. Entre junho de 2014 e fevereiro de 2015, **mais de 500 policiais** ingressantes foram capacitados sobre a temática e receberam instruções sobre como oferecer um atendimento mais adequado a esse público.

O Programa pretende, ainda, estimular a realização de palestras sobre o tema para técnicos e o público geral, assim como ofertar cursos sobre a Língua Brasileira de Sinais (Libras) no âmbito das secretarias participantes, como forma de reduzir as dificuldades de comunicação com as pessoas surdas.

3º Eixo: Prevenção da Violência contra pessoas com deficiência

Objetivos: Estruturar rede de serviços para oferecer suporte a vítimas, familiares e agressores, prevenindo a reincidência e novos casos.

No Brasil, historicamente, a deficiência sempre esteve associada à pobreza. Mas, recentemente, a exposição a um contexto de violência social – que incide também mais cruelmente sobre a população economicamente menos privilegiada – ganhou peso como causa e consequência da deficiência. Estudo desenvolvido pela Coordenadoria de Programas da SEDPcD, com base nos dados do Disque 100 entre 2011 e 2013, revelou que **em 72% dos casos o agressor pertencia ao núcleo familiar** da pessoa com deficiência. Dentre os relatos encaminhados, o tipo de violência mais recorrente era a negligência, somando **32%** das denúncias; em segundo lugar, com **29%**, os casos de violência psicológica; em sequência, com **20%** e **12%**, violência física e abuso financeiro, respectivamente.

O perfil dos casos analisados permite deduzir que parte considerável deles acontece em ambientes em que a tensão entre a pessoa cuidada e seu “cuidador” (geralmente um membro da família) nasce a partir de três elementos: 1) o estresse decorrente de uma atenção ininterrupta e por vezes sufocante, que exige do cuidador familiar o abandono de seus próprios desejos e necessidades; 2) a dependência física, econômica e psicológica da pessoa com deficiência frente ao cuidador, caracterizando uma relação de poder totalmente assimétrica, na qual este último se sente autorizado socialmente a impor suas vontades e decisões à pessoa de quem cuida; 3) as dificuldades financeiras que costumeiramente ocorrem quando dois membros de uma família – o cuidador familiar e a pessoa com deficiência – afastam-se forçosamente da vida profissional.

Não raras vezes, além de episódios de violência, esse estresse gera até mesmo casos de abandono. Fortalecer, portanto, a pessoa com deficiência e seu núcleo familiar é uma estratégia mais que recomendável para a prevenção desse tipo de situação.

Encaminhar pessoas com deficiência e familiares para cursos profissionalizantes, visando a ampliação da renda, é uma das medidas a serem implantadas. Entre os próximos passos do Programa está a construção e estruturação de serviços de apoio a vítimas de violência, mas também aos familiares agressores e um atendimento diferenciado visando reduzir o estresse do cuidador.

Outra proposta considerada fundamental é a ampliação da oferta de residências inclusivas – para pessoas com deficiência (vítimas de violência ou não) com rompimento de vínculos familiares ou simplesmente em busca de autonomia – e dos chamados Centros-Dia, espaços públicos onde jovens e adultos possam permanecer durante o dia ou parte dele, retornando para suas casas à noite e nos finais de semana.

A implantação da 1ª Delegacia de Polícia da Pessoa com Deficiência (DPPD)

Nas discussões do Grupo de Trabalho Intersecretarial, a ideia de criar uma delegacia especializada para executar esse atendimento chegou a ser debatida, mas não houve consenso. Argumentou-se, na ocasião, que a Polícia Civil, enquanto instituição, deveria se estruturar como um todo para realizar esse atendimento e que a centralização num único posto dificultaria o acesso da população. Contudo, concluiu-se que seria importante ter um polo de conhecimento, difusão e referência no atendimento da pessoa com deficiência.

E foi justamente com objetivo de cumprir esse papel de referência na Polícia Civil que a SEDPCD e a Secretaria da Segurança Pública desenvolveram o projeto da 1ª DPPD.

Criada pelo Decreto Estadual nº 60.028/14, de 3 de janeiro de 2014, a 1ª Delegacia de Polícia da Pessoa com Deficiência (DPPD) tem como missão tornar-se referência no atendimento policial e encaminhamento para a rede de proteção social de casos de violência envolvendo pessoas com deficiência no estado de São Paulo.

Para tanto, além da equipe policial, a DPPD conta com os serviços de um Centro de Apoio composto por uma equipe multidisciplinar, na qual atuam psicólogos, assistentes sociais, intérpretes de Libras (Língua Brasileira de Sinais), sociólogo e técnico em tecnologia assistiva. Esse serviço é gerenciado pela Organização Social Casa de Isabel, por meio de um contrato de gestão com a SEDPCD.

Além das atribuições de uma delegacia regular, a DPPD presta serviços de prevenção, recebimento, concentração e difusão de dados e acompanhamento de denúncias de violência contra a pessoa com deficiência, além de apoio prático, orientação e consultoria às outras delegacias do Estado e à ACADEPOL.

Deve-se destacar que não cabe à DPPD centralizar as ocorrências relacionadas a pessoas com deficiência, mas oferecer suporte às demais delegacias para a realização desse atendimento do modo mais adequado possível, visando garantir o pleno exercício dos direitos por parte dessa população.

No decorrer do primeiro ano de operação (junho/2014 a junho/2015), **1.452 pessoas** procuraram a delegacia. Desse total, **362** buscavam ou necessitavam de uma atenção mais ampla, com registro de prontuário social e de boletim policial. Ainda neste período foram registradas **272** ocorrências policiais (entre boletins de ocorrência e termos circunstanciados), e **98** inquéritos policiais foram instaurados.

A equipe multidisciplinar realizou **670 atendimentos** individuais especializados, sendo 185 efetuados por assistentes sociais, 178 por psicólogos, 307 por tradutores intérpretes de Libras (Língua Brasileira de Sinais) e, para 3 casos, foi acionado o especialista em tecnologia assistiva. Além disso, 43 usuários foram encaminhados outros serviços da rede de proteção social.

Também prestou serviços de apoio externo a outros distritos policiais e da Justiça em 20 ocasiões e realizou 41 visitas domiciliares para acompanhar a evolução de casos atendidos pela delegacia.

No campo da produção do conhecimento, foram desenvolvidos **Protocolos** internos de atendimento – que poderão servir de modelo para uma futura ampliação da experiência para outras regiões – e uma cartilha voltada a policiais, com orientações de boas práticas de atendimento a vítimas com deficiência. Ainda na área da capacitação, a equipe ministrou palestras para mais de 500 servidores públicos, em sua maioria agentes em formação nos cursos da Academia de Polícia.

Importante ressaltar que o modelo de atuação idealizado pelas duas secretarias nos quatro meses de elaboração é **inédito nacionalmente** e que até o momento também não foram encontradas experiências internacionais semelhantes. Findo o primeiro ano do projeto piloto, que opera atualmente na cidade de São Paulo, a recomendação dos gestores foi no sentido de ampliar o serviço, abrindo novas unidades no interior do estado.

Implantação do campo específico no Registro Digital de Ocorrência

O campo específico para identificar pessoas com deficiência no sistema de Registro Digital de Ocorrências (RDO) foi implementado pela Polícia Civil do estado de São Paulo em meados de maio de 2014.

Entre maio de 2014 e maio de 2015, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, foram registradas em todo o estado **16.377 ocorrências**. A maior parte – cerca de 26% – foi registrada na capital. Excluindo-se a capital, os municípios da Grande São Paulo são responsáveis por 17,20% dos casos registrados.

A distribuição etária das vítimas é diferente daquela da população em geral. Quase 62% das vítimas do período analisado têm 40 anos ou mais, enquanto na população total este índice é de cerca de 33% no Brasil e de 36% no estado de São Paulo, segundo dados do IBGE.

A faixa que concentra o maior número de vítimas dentre aquelas de sexo masculino é a que vai de 45 a 49 anos de idade, enquanto dentre as mulheres a maior concentração ocorre na faixa entre 50 e 54 anos.

Os dados também permitem perceber que os crimes contra o patrimônio – tais como furto, roubo e apropriação indébita – afetam mais as vítimas com deficiência auditiva do que

a média do universo aqui considerado, em que estes crimes correspondem a pouco menos de 30% do total.

No caso das vítimas que possuem deficiência intelectual, chama atenção a proporção de crimes contra a dignidade sexual: no universo dos RDOs analisados, estes crimes representam 2,18% do total, enquanto no caso das vítimas com deficiência intelectual eles correspondem a 8,45% das rubricas totais.

Quando atentamos apenas para os crimes contra a pessoa, vemos que a proporção de lesões corporais sofridas pelas vítimas que possuem algum tipo de deficiência intelectual (40,60% das rubricas classificadas como crimes contra a pessoa) é maior do que a relativa ao total das vítimas (30,90%).

Cabe ressaltar que, em muitos casos, a vítima não pode ou não consegue acessar os meios para reportar as agressões sofridas, ou ainda teme as consequências da denúncia nas situações em que o agressor é pessoa de seu convívio, o que implica em uma subnotificação dos casos de violência, que é fenômeno comum a públicos vulneráveis, como pessoas com deficiência, idosos e crianças.

O RDO da polícia paulista tornou-se, assim, uma ferramenta essencial para análise da evolução do fenômeno da violência contra o segmento das pessoas com deficiência, permitindo estudos por parte da área de inteligência da Polícia Civil e o direcionamento das ações de prevenção e repressão.

Desafios

A adoção transversal de uma perspectiva não se dá de forma homogênea, quer pela natureza das atividades setoriais, quer pelo nível de aprofundamento desse viés na política setorial. Contudo, podemos considerar a incorporação da transversalidade como um objetivo a ser perseguido e monitorado permanentemente.

As dificuldades enfrentadas, e sobretudo os avanços na garantia dos direitos das pessoas com deficiência expostas a situações de violência resultantes da implementação dessas três ações – a construção de um Programa Estadual sobre o tema, a inserção de campo específico para identificar vítimas com esse perfil nos registros policiais e a criação da Delegacia de Polícia da Pessoa com Deficiência – apenas reforçam a lacuna antes existente no enfrentamento da questão e na proposição de políticas públicas nessa área, recomendando o aprofundamento do debate, em busca da multiplicação de experiências e de consensos que possam induzir a adoção de um modelo de enfrentamento do problema em nível nacional.