

Panorama da violência contra as mulheres no Brasil

indicadores nacionais e estaduais

n° 2

Brasília | 2018



Panorama da violência contra as mulheres no Brasil [recurso eletrônico] : indicadores nacionais e estaduais. – N. 1 (2016) -. -- Brasília : Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2016-.

Anual.

1. Violência contra a mulher, Brasil, periódico. 2. Violência contra a mulher, estatística, Brasil. I. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Observatório da Mulher Contra a Violência. II. Título.

CDD 362.83

U:\COBIB\SELIM\CATALOGAÇÃO NA FONTE\2018\Observatorio da mulher\Panorama da violencia contra as mulheres no Brasil .docx

Sumário

APRESENTAÇÃO	3
OS INDICADORES DA VIOLÊNCIA	5
HOMICÍDIO DE MULHERES – FONTE: SIM/MS.....	7
RELATOS DE VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES – FONTE – LIGUE 180/SPM	10
REGISTROS DE AGRAVOS DE VIOLÊNCIA INTERPESSOAL CONTRA MULHERES – FONTE: SINAN/MS.....	11
OCORRÊNCIAS POLICIAIS DE ATOS VIOLENTOS CONTRA MULHERES – FONTE: SINESP/MJ	13
O PODER JUDICIÁRIO NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA....	16
RESULTADOS DA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL NOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.....	19
AVALIAÇÃO DA DINÂMICA DO PROCESSO CRIMINAL EM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	22
O Registro da ocorrência policial.....	25
A instauração do inquérito policial.....	27
A transformação de inquéritos em processos de conhecimento criminal	29
O proferimento de sentenças no âmbito dos processos.	31
CONCLUSÃO	34

Apresentação

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, mais conhecida como Convenção de Belém do Pará, define a violência contra mulheres 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". A Convenção dispõe que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual ou psicológica: a) perpetrada no âmbito do ambiente doméstico e familiar; b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa; e c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

A violência doméstica e familiar, dessa forma, pode ser considerada um tipo específico de violência contra a mulher. De acordo com a Lei Maria da Penha, trata-se de qualquer ação ou omissão que, baseada no gênero, cause à mulher morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, bem como dano moral ou patrimonial, que se dê no âmbito da unidade doméstica e familiar, ou em qualquer relação íntima de afeto em que o agressor conviva ou tenha convivido com a vítima.

Uma característica marcante da violência doméstica e familiar contra mulheres é o fato de ela ser perpetrada principalmente por pessoas que mantêm ou mantiveram com a vítima uma relação de intimidade. Além disso, fatores culturais podem influenciar tanto o nível de violência, quanto a forma como as mulheres lidam com a situação de violência a que estão expostas.

No que diz respeito ao enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, é possível apontar importantes iniciativas governamentais para enfrentar o problema. No campo jurídico e legislativo, a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006, é considerada o principal marco no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil.

A Lei Maria da Penha, além de instituir mecanismos para assegurar a imputação de penalização ao agressor, buscou tratar de forma integral o fenômeno da violência doméstica. Para tanto, traz diretrizes gerais para a instituição de políticas públicas abrangentes e transversais destinadas ao seu enfrentamento. Exemplo disso é a previsão de um conjunto de instrumentos para a assistência social à vítima da agressão, bem como a previsão de proteção e acolhimento emergencial à vítima.

Contudo, para o cumprimento dos objetivos previstos na referida legislação, é preciso que seus dispositivos sejam materializados em ações concretas levadas a cabo pela União, estados, municípios, levando-se em consideração que, em um país vasto e diverso como o Brasil, o bom desempenho dessas ações públicas pode estar condicionado a diferentes capacidades administrativas das diferentes esferas de governos.

Diante de tais considerações, o Panorama, em sua segunda edição, busca, a partir da compilação e análise de distintos indicadores, oferecer uma atualização do cenário da violência contra as mulheres, bem como das ações governamentais que têm por objeto seu enfrentamento, no Brasil e em suas unidades federativas.

Dessa forma, de modo a fornecer subsídios para incrementar a probabilidade de sucesso de intervenções, governamentais ou não, voltadas a interromper tal violência, este Panorama busca analisar conjuntamente uma série de indicadores, tanto nacionais quanto estaduais, que, em alguma medida, relacionam-se com a violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Como resultado dessa análise, verificou-se, em primeiro lugar, um cenário de aparente subnotificação no âmbito do registro dos principais indicadores relativos à violência contra mulheres. Subnotificação que se apresentou mais ou menos intensa a depender do estado e do indicador considerado.

Em segundo lugar, a análise permitiu identificar um quadro de grande disparidade, entre os sistemas judiciários estaduais, na aplicação dos dispositivos da Lei Maria da Penha. Disparidade que parece indicar que, a despeito das leis que regem os processos relativos à violência doméstica serem nacionais, cada estado as executa de forma diversa, alcançando diferentes resultados.

Em suma, esta segunda edição do Panorama representa mais um passo do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal em direção a aprofundar o entendimento de como o fenômeno da violência doméstica e familiar contra as mulheres se materializa no Brasil e em cada um dos seus estados. Representa um passo, ainda, em direção à avaliação das políticas públicas voltadas ao enfrentamento dessa violência, com vistas a contribuir para o seu aprimoramento.

Os Indicadores da Violência

As mulheres em situação de violência doméstica não sofrem agressões de forma constante, e nem infligidas ao acaso. A psicóloga americana Lenore Walker¹, a partir de um estudo em que ouviu 1500 mulheres em situação de violência doméstica, percebeu que tal tipo de violência apresentava um padrão, que denominou "Ciclo de Violência". De acordo com tal modelo, amplamente difundido e aceito por pesquisadores envolvidos com o tema, a violência entre homens e mulheres em suas relações afetivas e íntimas apresenta três fases: a) acumulação da tensão; b) explosão; e c) lua-de-mel.

Durante a fase de acumulação da tensão, dá-se uma escalada gradual da violência, que vai desde agressões verbais, provocações e discussões até incidentes de agressões físicas leves. A tensão vai aumentando até fugir ao controle e dar ensejo a uma agressão física grave, em um ataque de fúria, já caracterizando a fase de explosão.

Após o incidente agudo de violência, inicia-se a fase de lua-de-mel, em que o agressor, arrependido, passa a ter um comportamento extremamente amoroso e gentil, tentando compensar a vítima pela agressão por ele perpetrada. O comportamento calmo e amoroso, contudo, depois de um tempo, dá lugar a novos pequenos incidentes de agressão, reiniciando-se a fase de acumulação de tensão e, conseqüentemente, um novo ciclo de violência.

Com o passar do tempo, as fases tornam a se repetir mais frequentemente e, mais do que isso, a cada retomada do ciclo, a fase da explosão se torna mais violenta, podendo ter por consequência, caso não seja interrompida, o feminicídio, ou seja, o assassinato da mulher pelo agressor. Outros desfechos trágicos também são possíveis, podendo a mulher em situação de violência vir a cometer suicídio, ou mesmo a assassinar seu agressor.

Violência contra mulheres, especialmente a violência doméstica, envolve questões afetivas e emocionais importantes. Afinal, em geral, o agressor é companheiro da vítima, pai de seus filhos, o que dificulta o rompimento da relação afetiva, mesmo em um contexto de violência. É verificada, em muitos casos, uma tendência de a vítima não tomar qualquer atitude contra o agressor, por se culpar pela violência sofrida, por esperar que o comportamento violento cesse, ou, ainda, por temer pela sua integridade física ou de seus filhos².

Por vezes, na fase de explosão, a vítima pode chamar a polícia, denunciar a violência na Delegacia, ou fugir para um abrigo. Contudo, a maioria das mulheres agredidas não procura ajuda mesmo durante este período, a menos

1 Walker, L. E. (2009). *The Battered Woman Syndrome*. Springer Publishing Company.

2 Bonetti, Pinheiro, L. S., & Ferreira, P. C. (2008). Violência contra as mulheres e direitos humanos no Brasil: uma abordagem a partir do Ligue 180. ENCONTRO DA ABEP, 16., 2008, Caxambu, MG. Anais., 16. Retrieved from http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1008.pdf

que as lesões sofridas sejam tão graves que demandem cuidados médicos, podendo aguardar diversos dias até procurarem ajuda, se o fizerem³.

Diante de tais considerações, salientamos que se constitui um grande desafio a obtenção e a análise de dados que permitam aprofundar o entendimento acerca da dinâmica do ciclo da violência.

Portanto, para subsidiar a análise de como a violência se apresenta no Brasil, a partir de um olhar comparativo entre os estados serão utilizadas cinco diferentes fontes de dados:

- Os homicídios de mulheres registrados, nos anos de 2006, 2014 e 2015, no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS);
- Os relatos de violência registrados, em 2015, por intermédio do Ligue 180, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR);
- Os registros de agravos de violência interpessoal contra mulheres registrados, entre os anos de 2011 e 2016, por centros de saúde constantes do Sinan - Sistema de Informação de Agravos de Notificação, do Ministério da Saúde (MS);
- Os registros de ocorrências policiais relativos a atos violentos perpetrados contra mulheres, entre os anos de 2014 e 2016, informados pelas Secretarias de Segurança Pública dos estados por intermédio do Sinesp - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, do Ministério da Justiça; e
- Os registros realizados pelos tribunais de justiça estaduais referentes a processos criminais sobre violência doméstica e familiar contra mulheres.

Para tornar possível e realista uma análise comparativa entre os estados, o número absoluto dos registros de cada estado foi dividido por sua respectiva população feminina e posteriormente multiplicado por 100 mil. Dessa forma, a exemplo do que já é tradicionalmente feito com o número de homicídios de mulheres, foram obtidas as taxas por 100 mil mulheres de cada um dos registros.

3 Walker, L. E. (2009). The Battered Woman Syndrome. Springer Publishing Company.

Homicídio de Mulheres – Fonte: SIM/MS

A **Tabela 1** traz as taxas de homicídio de mulheres, por estado, calculadas a partir dos dados registrados no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde (MS) referentes aos anos de 2006 (ano de promulgação da Lei Maria da Penha), 2014 e 2015.

Tabela 1 – Taxas de homicídio por 100 mil mulheres – (Fonte: SIM/MS)

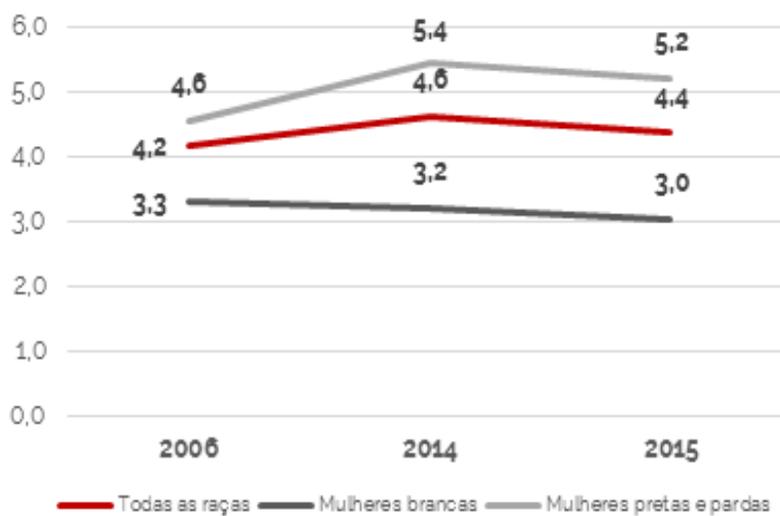
UF	Taxas de homicídio de mulheres de todas as raças			Taxas de homicídio de mulheres brancas			Taxas de homicídio de mulheres pretas e pardas		
	2006	2014	2015	2006	2014	2015	2006	2014	2015
AC	4,5	5,1	4,7	6,4	4,6	4,6	3,3	5,4	4,7
AP	4,2	5,3	4,7	3,7	1,1	3,1	4,3	6,7	4,5
AM	3,2	4,1	5,9	2,8	2,0	1,5	2,7	4,4	6,4
PA	3,8	6,1	6,4	2,4	2,2	2,4	4,2	7,0	7,3
RO	6,6	6,4	7,2	7,0	5,4	4,7	6,3	6,5	8,2
RR	6,4	9,5	11,4	9,9	1,8	3,8	1,9	5,5	5,2
TO	3,6	4,7	6,1	2,5	3,5	3,4	3,7	5,0	6,5
AL	6,7	7,4	5,4	1,0	0,8	0,2	6,6	10,0	7,1
BA	3,3	4,9	4,9	1,4	2,9	2,5	3,4	5,2	5,3
CE	3,1	6,3	5,5	1,2	1,7	1,6	2,3	4,6	4,8
MA	2,0	4,2	4,3	0,9	3,0	3,3	2,4	4,5	4,2
PB	3,3	5,5	5,3	1,4	1,5	1,5	4,3	7,5	6,7
PE	6,9	5,0	4,8	2,1	1,9	2,1	9,4	6,5	6,2
PI	2,0	3,8	4,0	1,0	1,0	2,0	2,4	4,1	4,3
RN	2,6	5,9	5,1	1,5	3,0	1,1	2,7	7,1	7,1
SE	4,1	6,4	6,0	2,8	3,0	1,3	3,3	7,7	7,7
ES	10,3	6,9	6,9	5,6	2,8	2,7	10,3	9,2	9,2
MG	3,9	3,7	3,8	3,0	3,0	3,0	4,5	4,3	4,3
RJ	6,1	5,3	4,4	4,8	3,9	3,6	7,4	6,3	5,0
SP	3,7	2,7	2,4	3,6	2,6	2,4	3,8	2,7	2,4
PR	4,7	5,0	4,2	4,9	5,6	4,8	3,6	3,7	2,9
RS	2,9	4,3	4,8	2,8	4,1	4,7	3,1	4,7	4,9
SC	3,0	3,2	2,9	2,6	2,9	2,7	4,2	4,1	4,3
DF	4,4	5,2	4,6	1,7	2,5	2,5	6,5	7,2	6,2
GO	4,7	8,4	7,3	3,6	5,5	5,4	5,3	10,4	8,5
MT	5,0	7,0	7,4	5,5	5,9	5,3	4,8	7,5	8,6
MS	4,7	6,3	4,3	3,9	3,8	2,9	4,3	6,6	5,4
BRASIL	4,2	4,6	4,4	3,3	3,2	3,0	4,6	5,4	5,2

No que diz respeito à violência letal contra as mulheres, conforme se verifica no **Gráfico 1**, verificou-se que, no Brasil, houve redução das taxas de homicídios de mulheres registradas no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS) no ano de 2015, frente ao registrado no ano anterior: enquanto em 2014 foram registrados 4,6 homicídios por grupo de 100 mil mulheres, em 2015 tal índice foi reduzido a 4,4 (**Gráfico 1**). Essa queda, inclusive, foi observada tanto para mulheres brancas, quanto para mulheres pretas e pardas.

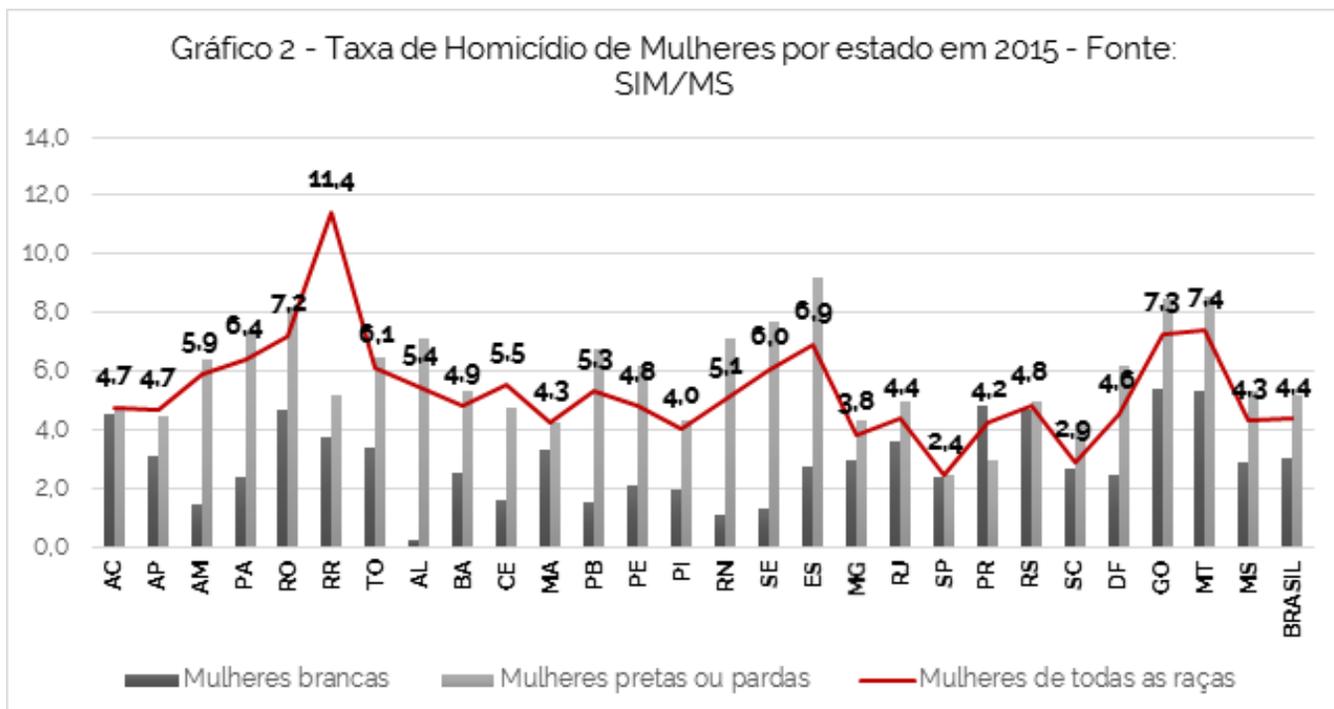
Contudo, é importante destacar que, embora tenha sido verificada uma redução da taxa de homicídios de mulheres no último ano, tal taxa (4,4) ainda se apresenta em um nível mais elevado do que o verificado em 2006 (4,2), ano de início da vigência da Lei Maria da Penha.

Verifica-se, ainda, que a violência letal ainda atinge de forma diferente as mulheres a depender de sua raça, uma vez que, enquanto a taxa de homicídios de mulheres brancas em 2015 foi de 3,0, a mesma taxa entre as mulheres pretas e pardas foi de 5,2.

Gráfico 1 - Taxas de homicídios de mulheres no Brasil - Fonte: SIM/MS



Ao se levar em consideração as taxas de homicídios de mulheres registradas em cada estado no ano de 2015, verifica-se uma grande diversidade relativa aos níveis de violência letal contra mulheres. Conforme se observa no **Gráfico 2**, estados como São Paulo (2,4) e Santa Catarina (2,9), apresentaram taxas de homicídios de mulheres inferiores à taxa verificada no Brasil (4,4 homicídios por cem mil mulheres).



Por outro lado, estados como Roraima (11,4), Mato Grosso (7,4), Goiás (7,3) e Rondônia (7,2) apresentaram registro de taxas de homicídio de mulheres muito superiores à taxa nacional.

A análise de tais dados revela que algumas Unidades da Federação se destacaram na utilização do serviço, como o Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. Por outro lado, em estados como o Amazonas e o Ceará, o serviço parece não ser tão utilizado como um canal de atendimento às mulheres vítimas de violência. A partir dessa constatação, sugerimos uma maior divulgação do serviço do Ligue 180 nos estados que ainda parecem utilizá-lo de forma pouco frequente, talvez por desconhecimento das mulheres a respeito do serviço.

Relatos de Violência contra Mulheres – Fonte – Ligue 180/SPM

No que diz respeito aos relatos de violência registrados pelo Ligue 180, serviço oferecido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), de acordo com o Balanço 2015 – Ligue 180⁴, foram realizados 749.024 atendimentos em 2015, em comparação a 485.105 atendimentos realizados em 2014. Dentre os atendimentos realizados em 2015, cerca de 10% (76.651) se referiram a relatos de violência contra as mulheres. Destes relatos de violência, 50,16% corresponderam a violência física; 30,33%, a violência psicológica; 7,25%, a violência moral; 2,10%, a violência patrimonial; 4,54%, a violência sexual; 5,17%, a cárcere privado; e 0,46%, a tráfico de pessoas.

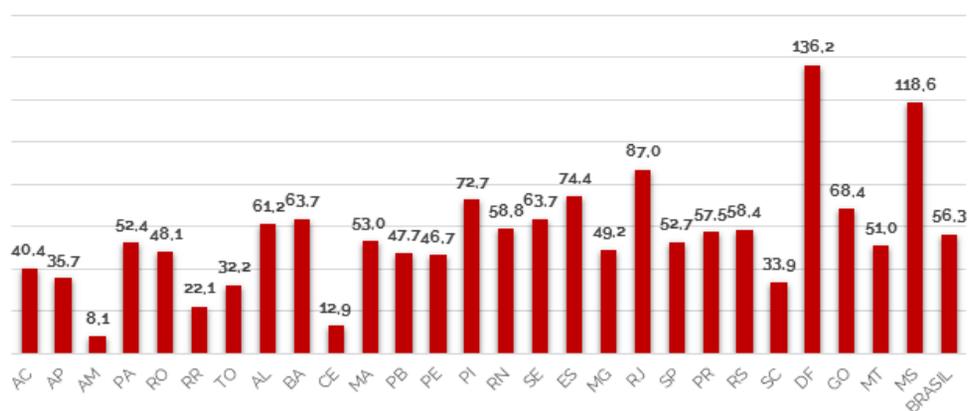
Os registros dos relatos de violência realizados pelo Ligue 180 constituem uma rica fonte de informações acerca da violência sofrida por mulheres, permitindo diagnósticos importantes para o melhor desenho e avaliação da adequabilidade de políticas públicas destinadas ao seu enfrentamento. Isso porque, além de trazer informações acerca do tipo de violência sofrida, são coletadas informações relativas à frequência da violência, relação entre agressor e vítima, tempo de ocorrência da violência, dentre outras.

Contudo, talvez em razão das mudanças institucionais por que passou a SPM nos últimos anos, não foi possível ter acesso aos micro-dados referentes a tais registros. Portanto, a análise mais aprofundada dos dados, que permitiria fazer inferências mais detalhadas, deste Panorama restou prejudicada para esta edição.

A partir da consulta de dados públicos, foi possível apenas apresentar o indicador referente ao número de relatos por grupo de 100 mil mulheres em cada unidade da federação, conforme consta do **Gráfico 3**.

A análise de tais dados revela que algumas Unidades da Federação se destacaram na utilização do serviço, como o Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. Por outro lado, em estados como o Amazonas e o Ceará, o serviço parece não ser tão utilizado como um canal de atendimento às mulheres vítimas de violência. A partir dessa constatação, sugerimos uma maior divulgação do serviço do Ligue 180 nos estados que ainda parecem utilizá-lo de forma pouco frequente.

Gráfico 3 - Relatos de violência (por grupo de 100 mil mulheres) - 2015 - Ligue 180/SPM



⁴ <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher/balanco180-2015.pdf>

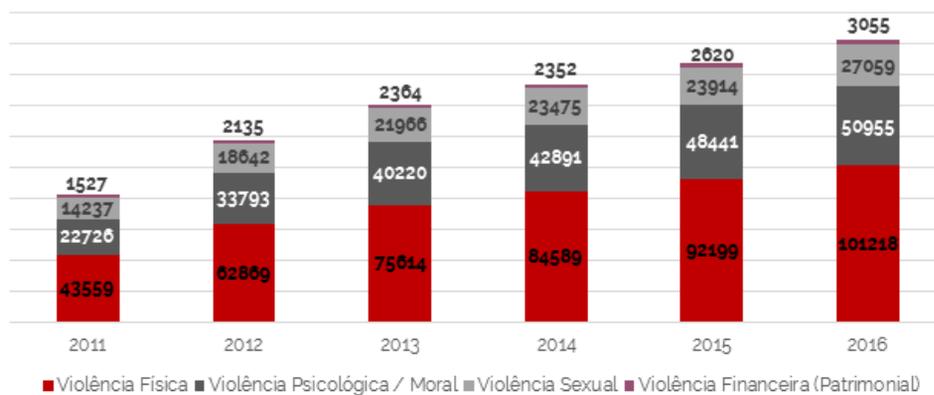
Registros de Agravos de Violência Interpessoal contra Mulheres – Fonte: Sinan/MS⁵

Outra fonte de dados relacionados à violência contra as mulheres é o Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan, gerenciado pelo Ministério da Saúde. Tal sistema consolida todos os registros realizados obrigatoriamente pelos centros de saúde do país dos casos de doenças e agravos constantes da lista nacional de doenças de notificação compulsória. Os casos de violência contra mulheres constam dessa lista de registros obrigatórios, a partir da publicação da Portaria nº 104, de 25 de janeiro de 2011.

Conforme se verifica a partir da análise do **Gráfico 4**, no âmbito dos serviços de saúde, o registro de violência física tem sido predominante, seguido da violência psicológica ou moral e da violência sexual, sendo a violência financeira (ou patrimonial) a que apresentou o menor número de registros.

É possível verificar, ainda, que o número de registros de agravos relativos à violência interpessoal praticada contra mulheres tem crescido ano a ano. Contudo, é preciso analisar esse dado com cuidado, pois, mais do que um indicativo de aumento da violência, tal constatação mais provavelmente reflete uma redução paulatina da prática histórica de subnotificação dos registros.

Gráfico 4 - Tipo de violência registrada pelo sistema de saúde no Brasil -
Fonte SINAN/MS



Isso porque, conforme aponta estudo⁶ apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o aumento do número de registros pode ser consequência do aumento da capilaridade do sistema. Em 2011, por exemplo, apenas 38% dos municípios brasileiros apresentaram ao menos uma notificação registrada no sistema SINAN. Já em 2014, tal cobertura subiu para 87,6% dos municípios. Embora isso já reflita uma melhoria

⁵ Os dados referentes aos anos 2015 e 2016 da base do SINAN são provisórios e estão sujeitos a revisão pelo Ministério da Saúde

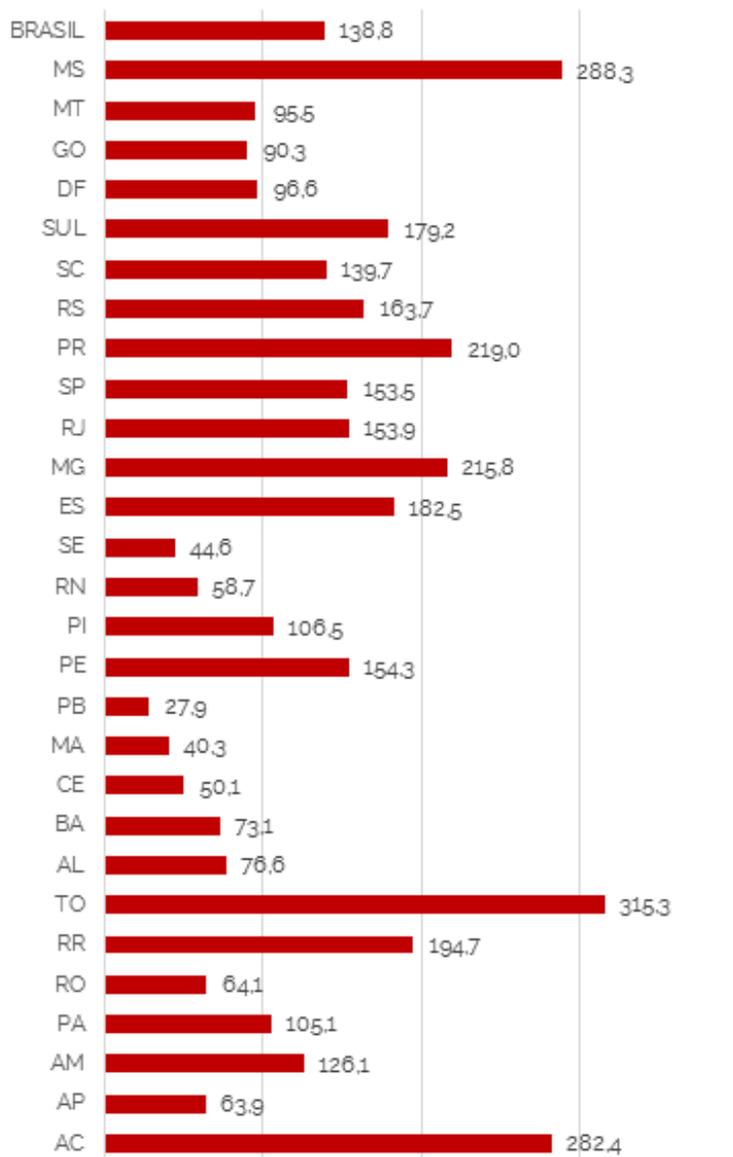
⁶ Cerqueira D., Coelho D.S.C., Ferreira H. (2017) Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014 <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/20/estupro-no-brasil-vitimas-autores-fatores-situacionais-e-evolucao-das-notificacoes-no-sistema-de-saude-entre-2011-e-2014>

significativa da capilaridade, esse aumento tampouco significa que nesses municípios todos os casos de violência contra mulheres identificados nos centros de saúde sejam devidamente registrados no sistema. Ou seja, o registro ainda tende a crescer muito nos próximos anos, se permanecer a tendência atual à diminuição das subnotificações.

O **Gráfico 5** traz as informações referentes ao número de registros de agravos relacionados a violência interpessoal contra mulheres registrados, em 2016, no Sistema SINAN, por grupo de 100 mil mulheres residentes em cada Unidade Federação. Sua análise não permite afirmar que algum estado apresente índices adequados de notificação de agravos de violência interpessoal contra mulheres. Permite, entretanto, observar que o problema de subnotificação desses registros parece ser mais grave nos estados com taxas inferiores à metade da taxa observada nacionalmente, como é o caso de Sergipe, Rio Grande do Norte, Paraíba, Maranhão, Ceará, Rondônia e Amapá.

Por outro lado, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Acre parecem constituir exemplos de estados com esforços mais efetivos para o registro, por seus centros de saúde, de agravos relacionados a violência interpessoal contra mulheres.

Gráfico 5 - N° de registros de agravos de violência contra mulher por 100 mil mulheres em 2016 - Fonte: SINAN/MS



Ocorrências Policiais de Atos Violentos contra Mulheres – Fonte: SINESP/MJ

Antes de iniciar a análise dos dados relativos aos registros de ocorrências policiais, é importante destacar que houve alteração da estratégia, pelo OMV, para a obtenção de tais dados para esta edição do Panorama, frente aos procedimentos levados a cabo na edição anterior.

Para a elaboração da edição anterior do Panorama, buscou-se obter as informações relativas aos registros de ocorrências policiais de atos violentos contra mulheres de forma direta junto às Secretarias de Segurança Pública e correlatas de cada estado. Para tanto, foram encaminhados ofícios diretamente a esses órgãos estaduais e os dados constantes das respostas recebidas foram tabulados para análise pelo OMV.

Na ocasião, algumas dificuldades se apresentaram, uma vez que 12 das 27 Unidades da Federação não enviaram qualquer resposta ao OMV. Além disso, mesmo nos casos em que uma resposta mais completa ocorreu, as utilizações de diferentes critérios de classificação da violência perpetrada contra mulheres impediram uma análise comparativa entre os registros.

Diante de tais desafios, optou-se, para esta edição, obter os dados relativos a registros de ocorrências policiais por meio de acordo com o Ministério da Justiça (MJ), mais especificamente mediante extração de dados constantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP).

Antes da extração, realizada no início de novembro de 2017, foram encaminhados, ainda em agosto, ofícios a todas as Secretarias de Segurança Pública e correlatas estaduais informando da necessidade de que as mesmas assegurassem a atualização dos registros informados no sistema SINESP, uma vez que tais dados seriam utilizados para análise pelo OMV.

A despeito de tal iniciativa, não foram obtidos os dados completos referentes aos estados de Sergipe, de Pernambuco e de São Paulo. Os dados referentes ao estado do Paraná, por sua vez, não puderam ser analisados tendo em vista o não preenchimento de informações relativas ao sexo da vítima. E, em razão de problemas técnicos, com a concordância do Ministério da Justiça, os dados referentes ao estado do Pará foram informados de forma autônoma, ou seja, fora do sistema SINESP.

O **Gráfico 6** traz o número de registros, por grupo 100 mil mulheres, de ocorrências de atos violentos perpetrados contra mulheres em 2016, mais especificamente dos crimes de ameaça, lesão corporal, dolosa, estupro e crimes violentos letais intencionais (CVLI, constituído pela soma das categorias homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte).

Como dito, a ausência de dados referentes a quatro unidades federativas impossibilita o cálculo de uma taxa média nacional de referência.

Ainda assim, a comparação entre as taxas de registros de ocorrências de atos violentos contra mulheres de diferentes estados permite verificar que, em alguns deles, parece haver um quadro de subnotificação muito acentuado de tais registros.

Por exemplo, alguns estados, como Goiás, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Paraíba, Maranhão, Ceará, Bahia, Alagoas, Tocantins, Roraima, Pará e Acre, apresentaram taxas de registro inferiores a 800 ocorrências policiais de atos violentos por 100 mil mulheres. Por outro lado, estados como Distrito Federal, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rondônia e, especialmente, Amapá, apresentaram taxas desse tipo de registro relativamente mais altas, superiores a 1500 ocorrências por 100 mil mulheres.

Embora diferentes possibilidades possam ser consideradas para ajudar a explicar esse cenário, com taxas tão distintas nos diferentes estados, talvez a mais plausível seja que ele esteja relacionado à subnotificação de registros de ocorrências, seja pelo fato de a vítima de violência não relatar a violência em uma delegacia, seja pelo fato de esse relato não se materializar em um registro de ocorrência.

A despeito de não se poder realizar uma correlação direta entre tais tipos de crimes e os tipos de violência previstos no âmbito da Lei Maria da Penha, é possível associar, a grosso modo, os casos de ameaça, por exemplo, à violência psicológica. Da mesma forma, como é possível associar as ocorrências relativas a lesões corporais dolosas à violência física e as ocorrências de estupro à violência sexual.

Gráfico 6 - N° de registros de ocorrências de atos violentos por 100 mil mulheres, em 2016 - Fonte: SINESP/MJ

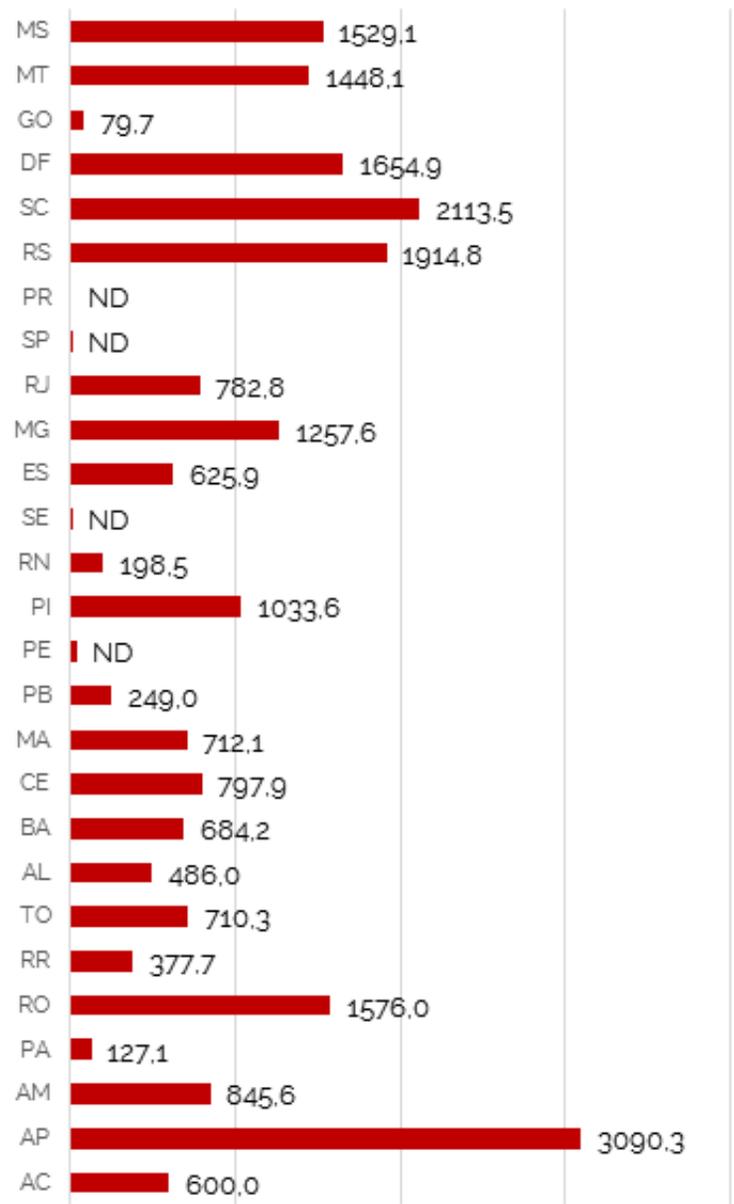
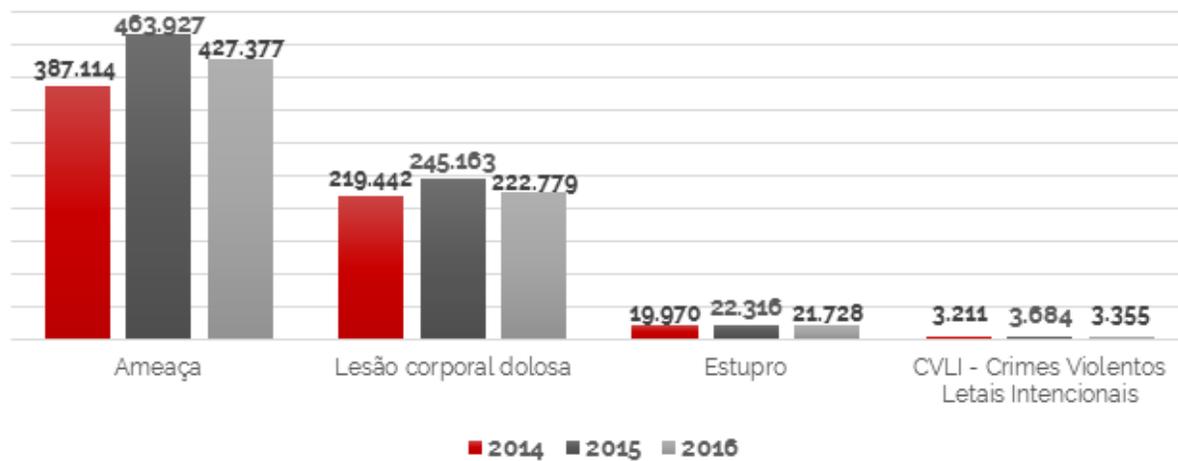


Gráfico 7 - Registros de ocorrências de atos violentos contra mulheres, por tipo de crime, no Brasil - Fonte: Sinesp/MJ



A análise do **Gráfico 7**, que consolida as informações referentes aos atos violentos praticados contra mulheres por tipos de crime, nos anos 2014, 2015 e 2016, permite observar que as queixas referentes a ameaças sofridas são as mais comuns, seguidas por lesões corporais dolosas, estupros e crimes violentos letais intencionais (CVLI).

Como já dito, salientamos que a ausência de dados referentes a quatro unidades federativas - Sergipe, Pernambuco, Paraná e São Paulo - implica que os dados apresentados não representam um retrato fidedigno do número total de ocorrências registradas em todo o Brasil.

17 O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha

No Brasil, é possível afirmar que as iniciativas tanto da sociedade civil organizada quanto do Estado com vistas a enfrentar a violência contra as mulheres passaram por distintas fases¹.

A violência contra as mulheres passou a ser visibilizada como um problema público apenas em meados da década de 1970. A partir de um cenário em que a violência contra as mulheres era visto como um problema privado, inclusive se considerando "aceitável" que maridos ou ex-maridos assassinassem mulheres em "defesa da honra", passou-se a denunciar e promover ações diretas para enfrentar essa violência. Contudo, esse enfrentamento não foi assumido pelo Estado desde o início, restringindo-se a iniciativas implementadas pela sociedade civil organizada à época, mais especificamente pelos movimentos feministas.

Na década de 1980, em uma conjuntura de redemocratização do país que permitiu um maior diálogo com o Poder Público, o movimento feminista passa a reivindicar a formulação e a implementação, pelo Estado, de políticas públicas com vistas a enfrentar a violência contra as mulheres. Marcaram essa década a participação desses movimentos em conselhos integrantes do Poder Executivo de alguns estados, bem como a inauguração, em São Paulo, no ano de 1985, da primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), marco de um reconhecimento público da violência contra as mulheres como um crime.

Já a década de 1990 foi marcada por, além de alguns avanços, certos desafios à agenda de enfrentamento à violência contra as mulheres, seja pela conjuntura de restrição fiscal por que passava o Estado, seja por consequência do surgimento dos Juizados Especiais Criminais – JECRIMs. Criados, em 1995, com o objetivo de ampliar o acesso da população à justiça, a instituição desses juizados contribuiu para que o problema da violência contra as mulheres fosse outra vez tratado como de menor importância. Isso porque a maior parte dos crimes registrados contra mulheres, como lesões leves e ameaças, poderiam ser enquadrados como de menor potencial ofensivo, passando a se inserir na competência desses juizados.

Como consequência, os casos de violência contra mulheres que chegavam a ser tratados pela justiça, em consonância com a lógica de funcionamento desses juizados especiais, passaram a ter por desfecho mais comum, ou a conciliação, permanecendo o agressor como réu primário, ou a transação penal, com o estabelecimento de multa ao agressor, geralmente na forma de cestas básicas.

Nos anos 2000, é possível apontar uma evolução tanto na legislação quanto no desenvolvimento das políticas públicas relativas ao enfrentamento à violência contra as mulheres.

¹ GOMES, M., SANTOS, C., SILVA, Z., & SARDENBERG, C. (2009). Projeto: construção e implementação do observatório da lei 11.340/2006–lei Maria da Penha. Monitoramento da lei Maria da Penha. Relatório preliminar de pesquisa. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/lei-maria-da-penha/lei-maria-da-penha/20090806-relatorio-final-2009.pdf>

No campo jurídico e legislativo, a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006, é considerada o principal marco no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil. Em seus dispositivos, alterou os instrumentos para processar e condenar os agressores, afastando a competência dos JECRIMs para julgar os casos relacionados a tal violência. Ademais, passou a não ser mais possível à mulher, após denunciar a agressão, retirar a queixa na delegacia, uma vez que a renúncia à representação passou a poder se dar apenas diante do juiz, em audiência especialmente designada para tal finalidade.

Salientamos que a criação de um marco legislativo, por si só, não se mostra efetiva na alteração de uma dada realidade social. Daí a preocupação do legislador de, no âmbito da Lei Maria da Penha, além de traçar mecanismos para assegurar a imputação de penalização ao agressor, tratar de forma integral o problema da violência doméstica, com a previsão de um conjunto de instrumentos transversais para a oferta de assistência social à vítima da agressão, bem como de proteção e acolhimento emergencial. A Lei criou, dessa forma, diretrizes gerais para a instituição de políticas públicas abrangentes e transversais com vistas ao enfrentamento à violência.

É mister apontar, por oportuno, a importância do desempenho do Poder Judiciário para efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. Não apenas no que diz respeito à penalização dos agressores, mas também no atendimento, acolhimento e auxílio na superação da violência por parte das mulheres vítimas dessas agressões.

O relatório O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha - 2017² - traz os resultados de um mapeamento, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tanto da estrutura das unidades judiciárias competentes para os processos de violência contra a mulher, quanto dos dados sobre litigiosidade nesse tema, relativamente ao ano de 2016. O relatório traça, dessa forma, um panorama da implementação das políticas do Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, a partir dos dados registrados pelos tribunais de justiça estaduais, reproduzidos na **Tabela 2**.

2 CNJ – Conselho Nacional de Justiça (2017). O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha – 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b-474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>

Tabela 2 – Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha – (Fonte: CNJ)

UF	Nº de inquéritos policiais – violência doméstica – 2016		Medidas protetivas concedidas – 2016	Processos de conhecimento criminal relativos à violência doméstica – 2016			Processos de execução penal sobre violência doméstica iniciados – 2016
	Novos	Arquivados		Novos	Baixados	Sentenças	
AC	2.472	8	181	592	2.985	711	20
AP	141	169	1.487	3.013	3.918	3.280	475
AM	5.339	1.972	4.520	7.522	6.290	6.798	375
PA	2.784	5.540	5.107	8.216	10.421	8.915	27
RO	2.358	1.425	333	2.608	2.823	2.953	887
RR	988	1.156	799	1.263	1.969	1.397	108
TO	2.328	2.593	2.316	4.378	4.989	898	-
AL	184	45	-	1.123	300	171	21
BA	20.196	874	2.781	4.012	2.799	2.036	29
CE	2.764	962	8.790	2.414	4.049	1.044	346
MA	1.200	523	5.933	9.453	8.322	1.088	28
PB	2.982	1.940	1.918	6.382	6.488	3.619	138
PE	2.790	3.453	7.821	16.155	16.864	16.279	251
PI	1.169	714	1.855	3.192	2.670	607	61
RN	-	2.648	1.495	5.153	2.778	1.044	16
SE	1.875	1.075	1.123	2.907	3.516	781	313
ES	4.473	3.085	6.686	9.675	6.498	6.289	416
MG	2.9794	18.081	22.419	50.671	48.009	9.959	1.496
RJ	50171	49.892	16.865	48.361	73.234	53.048	-
SP	6.1110	40.536	20.153	47.779	41.369	22.006	740
PR	7.677	3.753	17.964	27.747	20.719	5.863	100
RS	54.833	46.264	31.044	10.076	8.345	9.940	267
SC	6.544	-	9.058	6.764	32.388	16.585	5.199
DF	8.300	7.437	6.747	16.353	17.639	5.299	531
GO	3.965	2.648	2.811	10.966	10.413	7.008	342
MT	7.588	4.819	7.680	13.427	16.491	3.600	210
MS	6.398	7.289	7.152	13.886	12.477	3.086	1.050
BRASIL	290.423	208.901	195.038	334.088	368.763	194.304	13.446

Cumprе salientar que o objetivo deste Panorama não reside em avaliar o desempenho do Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha, mas tão somente em levantar possíveis diferenças nos resultados de sua aplicação entre as unidades federativas brasileiras. Cumprе salientar que o objetivo deste Panorama não reside em avaliar o desempenho do Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha, mas em levantar possíveis diferenças nos resultados de sua aplicação entre as unidades federativas brasileiras.

**O Poder Judiciário na
Aplicação da Lei Maria da Penha 19**

Resultados da prestação jurisdicional nos casos de violência doméstica

O **Gráfico 8** traz um comparativo entre o número de inquéritos policiais iniciados em 2016, por grupo de 100 mil mulheres residentes em cada uma das unidades da Federação. Embora esses indicadores não nos permitam realizar um diagnóstico da violência existente contra as mulheres nos estados, constituem um bom indicativo do grau de busca, ou mesmo de acesso, das instituições de segurança pública, pelas mulheres, com vistas a interromper a violência doméstica e familiar sofrida.

A análise comparativa entre as taxas de registros, por 100 mil mulheres, de abertura de inquéritos policiais sobre violência doméstica de diferentes estados permite verificar que, em alguns deles, parece haver um quadro de pouca procura, ou pouco acesso, às instituições de segurança pública. Esse é o caso de Amapá, Pará, Alagoas, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí, estados nos quais as taxas se mostraram inferiores a 100 inquéritos abertos por 100 mil mulheres.

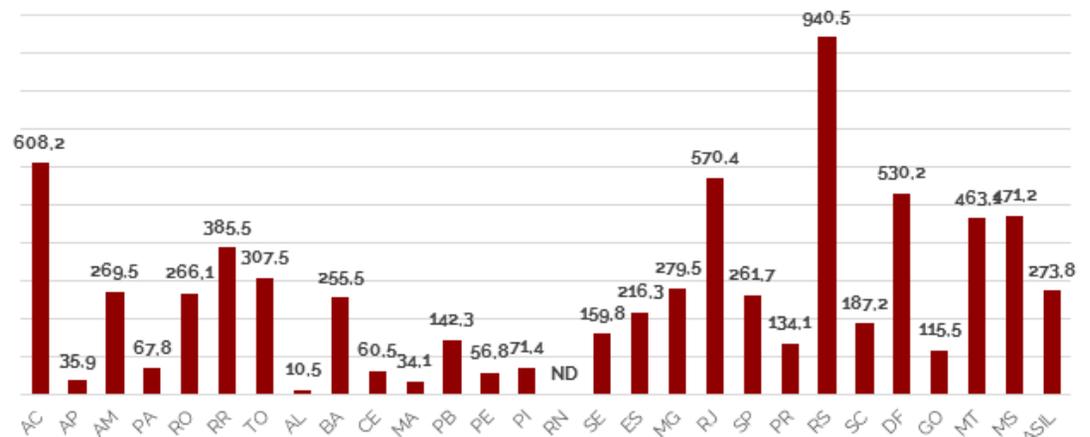
Por outro lado, estados como Rio Grande do Sul, Acre, Rio de Janeiro e Distrito Federal apresentaram taxas de inquéritos policiais abertos sobre violência doméstica em 2016 superiores a 500 por grupo de 100 mil mulheres.

Algumas explicações podem ser levantadas a respeito, ainda que de maneira superficial, devido aos poucos dados que dispomos.

Em primeiro lugar, tal diferença poderia estar relacionada com algumas das mesmas razões levantadas anteriormente, ao tratar das diferenças entre as taxas de registros de ocorrências policiais apresentadas no **Gráfico 6**. Isto é, pelo fato de a vítima de violência não comparecer à delegacia para relatar a violência, ou pelo fato de esse relato não se materializar em um registro de ocorrência.

Contudo, no caso da instauração dos inquéritos policiais, tal explicação pode estar relacionada a um terceiro fator: a hipótese de o registro de ocorrência policial relativo a violência doméstica não ensejar a instauração de um inquérito policial.

Gráfico 8 - Inquéritos policiais novos sobre violência doméstica por 100 mil mulheres - 2016 - Fonte: CNJ



O Poder Judiciário na
Aplicação da Lei Maria 20
da Pena

O **Gráfico 9**, por sua vez, traz um comparativo entre o número processos de execução penal, relativos a violência doméstica, iniciados em cada uma das unidades da Federação no ano de 2016, por grupo de 100 mil mulheres. Tal indicador permite verificar que, no Brasil, foram iniciados, em 2016, cerca de 13 processos para execução penal (aplicação de penas privativas de liberdade) relacionados a violência doméstica por grupo de 100 mil mulheres.

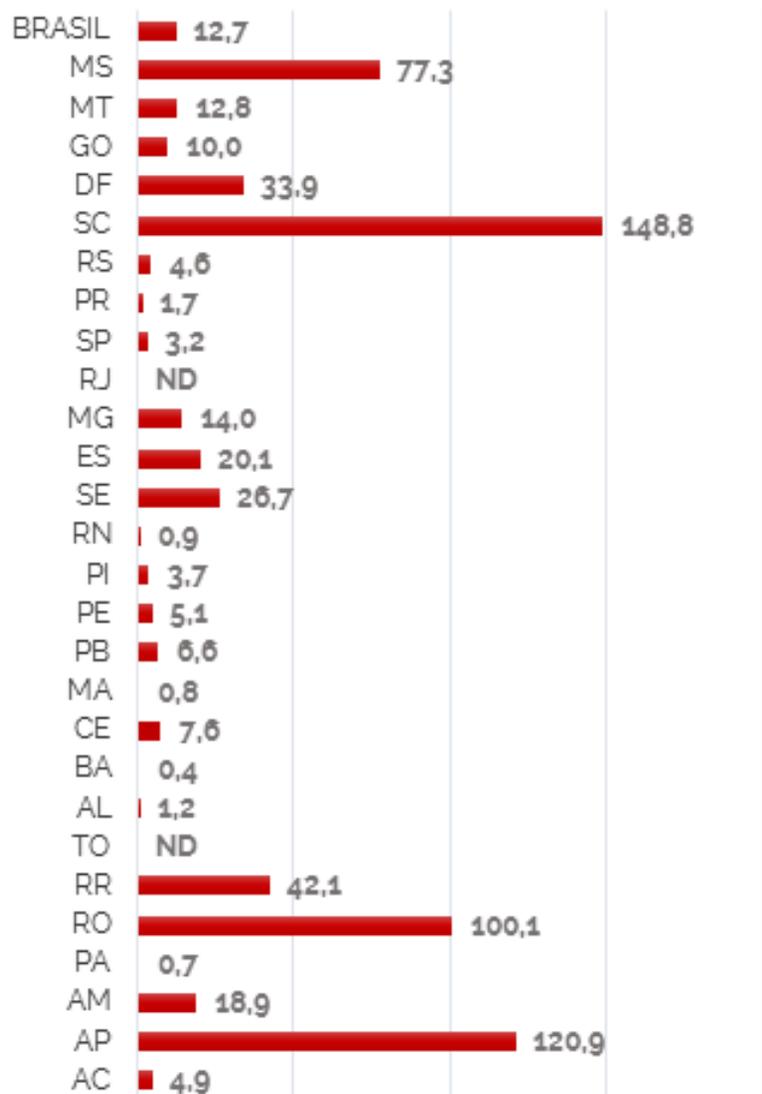
Cumprе salientar que estados como Santa Catarina, Amapá e Rondônia se destacam por terem apresentado índices relativamente mais altos de processos de execução penal relativos à violência doméstica iniciados no ano de 2016. Em tais estados, foram iniciados mais de 100 processos de execução penal relativos a violência doméstica por grupo de 100 mil mulheres, o que indica um maior índice de condenação de agressores, quando comparados a outros estados.

Por outro lado, há muitos estados em que tais taxas se apresentam muito baixas, inferiores a 5 processos de execução penal sobre violência doméstica iniciados por grupo de 100 mil mulheres, em 2016. Encontram-se nesse grupo os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão, Bahia, Alagoas, Pará e Acre.

Sem deixar de fazer uma ressalva de que, em alguns casos, tamanha discrepância entre as taxas pode se dever a problemas de sub-registro da informação nos sistemas de estatística, como aponta o próprio relatório do CNJ. A existência de taxas tão baixas pode também indicar que, em alguns estados há uma maior tendência a evitar a aplicação de penas privativas de liberdade àqueles que cometeram crimes relacionados à violência doméstica e familiar contra mulheres.

O **Gráfico 10**, por sua vez, traz um comparativo entre o número de decisões concedendo medidas protetivas de urgência em cada uma das unidades da Federação no ano de 2016, por grupo de 100 mil mulheres. Tal indicador permite verificar que, no Brasil, foram concedidas, em 2016, cerca de 184 medidas protetivas de urgência por grupo de 100 mil mulheres. Importa destacar que medidas protetivas de urgência estão relacionadas a providências urgentes. Normalmente são direcionadas ao agressor (proibição de se

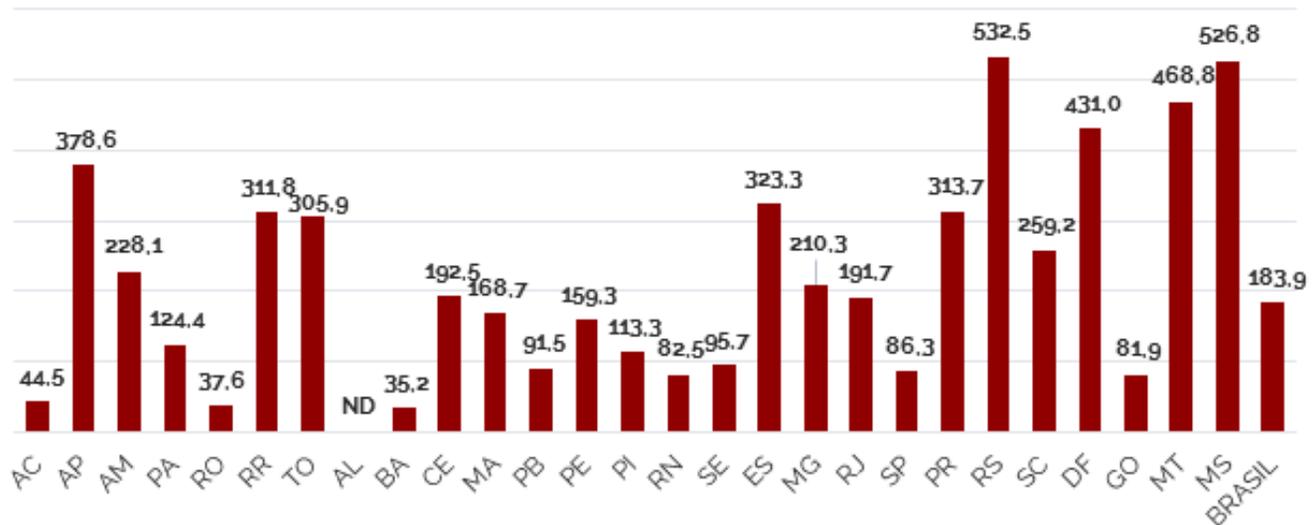
Gráfico 9 - Processos de execução penal em violência doméstica iniciados em 2016 (por cem mil mulheres)



aproximas da vítima, por exemplo), mas podem ser direcionadas à vítima também, para a sua proteção.

Alguns estados se destacam por apresentarem maiores índices de concessão de medidas protetivas de urgência, como é o caso de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, com mais de 400 medidas protetivas concedidas por grupo de 100 mil mulheres.

Gráfico 10 - Decisões concedendo medidas protetivas de urgência por cem mil mulheres em 2016



Por outro lado, outros apresentaram taxas relativamente muito baixas, inferiores a 100 medidas protetivas concedidas por grupo de 100 mil mulheres, como é o caso dos estados de Goiás, de São Paulo, de Sergipe, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, da Bahia, de Rondônia e do Acre.

**O Poder Judiciário na
Aplicação da Lei Maria 22
da Penha**

Avaliação da dinâmica do processo criminal em violência doméstica

A análise comparativa de indicadores dos sistemas judiciários estaduais no provimento de proteção às mulheres em situação de violência pode servir para identificar sistemas locais que podem servir de inspiração para outros sistemas, para o aprimoramento das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres. Ou mesmo identificar aqueles sistemas que demandam com maior urgência esforços para seu aprimoramento.

É importante salientar que podem ser elencadas várias possíveis razões para explicar piores resultados na proteção às vítimas de violência contra mulheres. Por exemplo, tal cenário local pode estar relacionado a uma resistência por parte das vítimas realizar um registro de ocorrência policial. Seja por razões culturais, seja por receio de enfrentar um ambiente hostil nas delegacias.

Pode estar relacionado, ainda, à não transformação dessas ocorrências em inquéritos policiais, seja por resistência da vítima, seja por resistência das próprias autoridades policiais. Ou, ainda, a uma maior ou menor tendência de as autoridades judiciárias concederem medidas protetivas ou condenarem os agressores a penas privativas de liberdade. Tudo isso ensejaria uma pesquisa de campo mais aprofundada, em que fosse dado a conhecer as realidades locais e traçar retratos mais fidedignos daquelas realidades.

Diante de tais considerações, com vistas a produzir possíveis alternativas de explicação, com os dados que dispomos até o momento, para a disparidade dos índices constatada na comparação entre os estados, serão analisadas comparativamente as dinâmicas na tramitação dos processos relacionados à violência contra as mulheres.

A mulher em situação de violência doméstica ou familiar pode demandar a intervenção do Estado para interrupção do ciclo de violência. Na maior parte das vezes o faz mediante registro de ocorrência dessa violência em uma delegacia, seja ela especializada em atendimento à mulher, seja ela comum.

Conforme determina a Lei Maria da Penha³, na delegacia, a autoridade policial, diante do relato de ocorrência de violência doméstica, deverá, dentre outras ações, "ouvir a ofendida, lavrar o boletim de ocorrência e tomar a representação a termo, se apresentada". A partir da representação, é instaurado o inquérito policial para a apuração da ocorrência, que embora seja conduzido pela polícia civil, em fase anterior à constituição do processo na esfera judicial, é distribuído à Vara competente e é registrado pelo Poder Judiciário estadual. Cumpre salientar que o Manual de Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher⁴, publicado pelo CNJ, recomenda, com vistas à economia processual, que

3 BRASIL. Lei Maria da Penha. Lei n. 11.340/2006. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Presidência da República, 2006.

4 CNJ - Conselho Nacional de Justiça (2010). Manual de Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutiroes-da-cidadania/manualmariadapenha.pdf>

[...]a tramitação do inquérito policial se desenvolva entre o órgão da polícia e o Ministério Público nas prorrogações de prazo de investigação, sem que tenha que, necessariamente, passar pelo Juízo. Quando, no entanto, houver algum pedido que resulte em limitação de liberdade ou restrição de direitos do investigado o inquérito, deve ser obrigatoriamente distribuído para fixação do Juízo natural.

De acordo com o referido Manual, os autos do inquérito policial devem ser inicialmente encaminhados ao Juízo, que realizará seu registro. Após essa ação, os autos serão remetidos ao Ministério Público. O Manual prevê, ainda, que apenas se promoverá a inserção do inquérito policial no sistema processual informatizado e sua distribuição à Vara competente quando houver:

- a) comunicação de prisão em flagrante efetuada ou qualquer outra forma de restrição aos direitos fundamentais previstos na Constituição da República;
- b) representação ou requerimento da autoridade policial ou do Ministério Público para a decretação de prisões de natureza cautelar;
- c) requerimento da autoridade policial ou do Ministério Público de medidas protetivas;
- d) promoção de denúncia pelo Ministério Público ou apresentação de queixa-crime pela ofendida ou seu representante legal;
- e) pedido de arquivamento deduzido pelo Ministério Público;
- f) requerimento de extinção da punibilidade com fundamento em qualquer das hipóteses previstas no Art. 107 do Código Penal ou na legislação penal extravagante.

Ao procurar a autoridade policial para registro da ocorrência da agressão sofrida, a ofendida busca a intervenção do Estado para cessar a violência a que está submetida. Tal propósito pode ser alcançado, em última instância, pela condenação do agressor, ou, de forma mais imediata, e por vezes temporária, pela concessão de medidas protetivas de urgência.

O caminho necessário à condenação do agressor geralmente é longo. Após a conclusão do inquérito policial, a partir dos resultados das investigações realizadas para elucidar o fato narrado pela denunciante, a autoridade policial decide sobre o indiciamento, ou não, do autor da agressão. O inquérito policial então é encaminhado ao Poder Judiciário, onde poderá ensejar, nos casos de promoção da denúncia pelo Ministério Público, a instauração de um processo de conhecimento criminal.

**O Poder Judiciário na
Aplicação da Lei Maria 24
da Penha**

Uma vez que a Lei Maria da Penha não indicou o rito procedimental para os processos criminais de sua competência, a determinação do procedimento dependerá do crime cometido, aplicando-se a regra do Código de Processo Penal.

Ao término da instrução processual, será proferida a sentença, que trará a decisão do Juízo acerca do fato. A Lei Maria da Penha, em seu Art. 14, dispõe que aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher compete o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Contudo, o CNJ recomenda que a execução das penas privativas de liberdade deva permanecer sob a responsabilidade das Varas de Execuções Penais⁵.

No que diz respeito às medidas protetivas de urgência, de acordo com a Lei Maria da Penha, após o registro da ocorrência, a autoridade policial deverá remeter, no prazo de 48 horas, pedido da ofendida para a sua concessão. Cabe ao juiz, também no prazo de 48 horas, decidir acerca da concessão das medidas solicitadas ou pela determinação de outras que julgar pertinentes.

Tais medidas têm caráter preventivo e podem ser destinadas tanto a impor restrições ao agressor, como a suspensão de porte de arma ou o afastamento do lar, quanto a resguardar a ofendida ou o seu patrimônio, mediante, por exemplo, seu encaminhamento a serviço de proteção e atendimento. E podem ser adotadas, tanto no curso de procedimentos cautelares autônomos, quanto no curso das ações penais propriamente ditas.

Diante dessas considerações, serão analisadas algumas relações entre indicadores para buscar indicações sobre as diferenças da dinâmica de algumas etapas do processo (em sentido amplo) da prestação jurisdicional relacionada à violência doméstica e familiar contra mulheres. Para tanto, serão consideradas as seguintes etapas:

- a)O registro da ocorrência policial;
- b)A instauração do inquérito policial;
- c)A transformação de inquéritos em processos de conhecimento criminal;
- d)O proferimento de sentenças.

5 Idem

O Registro da ocorrência policial

A primeira possível explicação para diferenças nos índices de prestação jurisdicional para casos de violência doméstica contra as mulheres pode estar relacionada às diferenças entre os níveis desse tipo de violência verificadas em cada estado. É de se esperar que, em estados que apresentem menores taxas de violência contra mulheres, haja também uma menor demanda por esse tipo de prestação jurisdicional.

Como pode ser constatado pela análise dos indicadores relacionados à violência doméstica realizada na primeira seção deste Panorama, nenhum indicador é totalmente adequado per se para mensurar os níveis de violência contra mulheres em cada estado, especialmente em razão da suspeita de altos índices de subnotificação.

Diante de tal cenário, em muitos dos documentos de referência que buscam estimar eventuais diferenças nos níveis de violência contra mulher entre os estados, a exemplo do Mapa da Violência⁶, utiliza-se como referência o indicador homicídio de mulheres, a partir dos registros do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. Tal opção se deve ao maior grau de confiabilidade de tais dados, em razão tanto de aspectos legais quanto de aspectos procedimentais relacionados ao registro dos dados de óbito.

É importante fazer ressalvas acerca das limitações na utilização dos registros de homicídio de mulheres para mensuração dos níveis de violência doméstica e familiar contra mulheres. Por um lado, a teoria acerca do ciclo de violência doméstica, que diz que a violência tende a aumentar a cada ciclo e pode resultar no feminicídio, permite esperar uma relação entre a violência doméstica e familiar e o feminicídio. Por outro lado, outros tipos de violência também podem estar relacionados ao nível de homicídios de mulheres, como latrocínios, ou crimes relacionados a drogas, ou seja, não relacionados a violência doméstica e familiar, ou mesmo não relacionados a gênero.

Portanto, embora haja certo consenso acerca do fato do registro de homicídios de mulheres (SIM/MS) ser, atualmente, o mais adequado para estimar o nível de violência doméstica e familiar contra mulheres, é preciso ressaltar mais uma vez que não se trata de um mecanismo ideal para tal mensuração.

Após tais considerações, passemos à análise da prestação jurisdicional relacionada à violência doméstica e familiar contra mulheres, como forma de buscar explicações para as diferenças nos níveis de prestação jurisdicional (Gráficos 8, 9 e 10) verificadas na seção anterior.

Como discutido anteriormente, é de se esperar que, em estados com maior nível de violência contra mulheres (estimado pela taxa de homicídio de mulheres, apresentada no **Gráfico 2**), haja um maior índice de registros de ocorrências policiais relativos a atos violentos perpetrados contra mulheres (**Gráfico 6**).

6 Waiselfisz, J. J. (2015). Mapa da violência 2015: homicídios de mulheres no Brasil. FLAC-SO Brasil: Brasília. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2015_mulheres.php

O **Gráfico 11** faz uma comparação da relação entre o número de registros de ocorrência de atos violentos contra as mulheres e o número de homicídios de mulheres verificadas em cada estado. Desse modo, trará o número de registros de ocorrências policiais de atos violentos contra mulheres (SINESP/MJ) para cada registro de homicídio de mulher (SIM/MS), no ano de 2015.

Com base na premissa de que essa relação seja similar entre os diferentes estados, pretendemos auxiliar na identificação de estados em que o grau de subnotificação d seja mais grave do que em outros⁷.

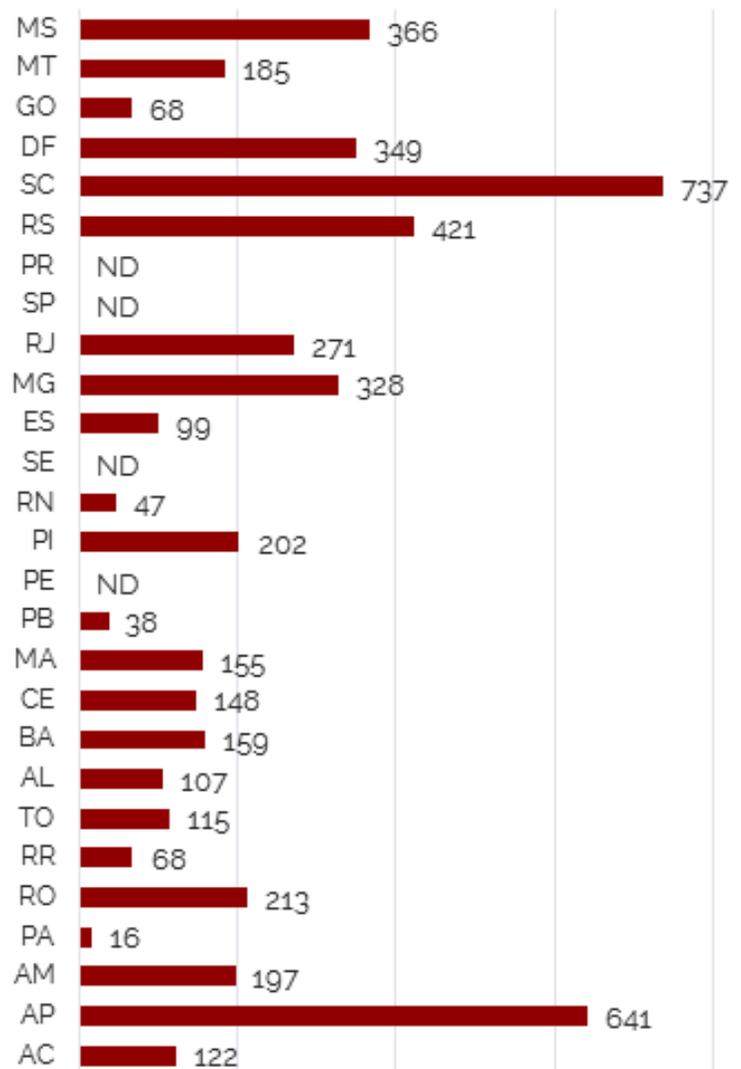
A análise do **Gráfico 11** permite verificar que o Amapá, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentaram mais de 400 registros de ocorrências policiais de atos violentos contra mulheres para cada registro de homicídio de mulher no ano de 2015. Isso parece indicar que nesses estados pode haver uma maior tendência que as mulheres vítimas de violência busquem a polícia para registrar eventuais agressões sofridas.

Por outro lado, o Pará, a Paraíba, o Rio Grande do Norte, o Espírito Santo e Goiás, com relações inferiores a 100 ocorrências por homicídio registrado, parece haver a indicação de uma menor busca das autoridades policiais para registro das ocorrências.

As diferenças verificadas em relação à maior ou menor tendência de a mulher vítima de violência buscar uma autoridade policial para o registro da agressão sofrida podem estar relacionadas a aspectos culturais, ou, ainda, ao nível de disponibilidade, pelas delegacias, de atendimento especializado a mulheres em situação de violência.

Poderiam estar relacionadas, ainda, à percepção, pelas mulheres, da capacidade das forças de segurança pública e do sistema de justiça efetivamente contribuir para a interrupção da violência a que estão submetidas.

Gráfico 11 - Nº de registros de ocorrência policial de atos violentos contra mulheres por homicídio de mulher em 2015



⁷ Não foi possível calcular as relações para os estados de Pernambuco, Sergipe, São Paulo, por não terem efetuado o registro das ocorrências relativas ao ano de 2015 no sistema SINESP/MJ. No caso do Paraná, a impossibilidade se deveu ao fato de os registros não constarem a identificação de sexo das vítimas.

A instauração do inquérito policial

Desde a publicação da Lei Maria da Penha há uma discussão acerca da obrigatoriedade ou não da instauração de inquéritos policiais nos casos em que o tipo de violência enseja ação pública condicionada (que depende de representação da vítima), quando a vítima, apesar de registrar a ocorrência policial, declara não querer representar contra o agressor.

Tal controvérsia foi objeto de enunciado emitido pelo Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid) que, em seu Enunciado n° 20⁸, para orientar procedimentos dos operadores de Direito que trabalham com os casos de violência doméstica em todo o país, declarou que:

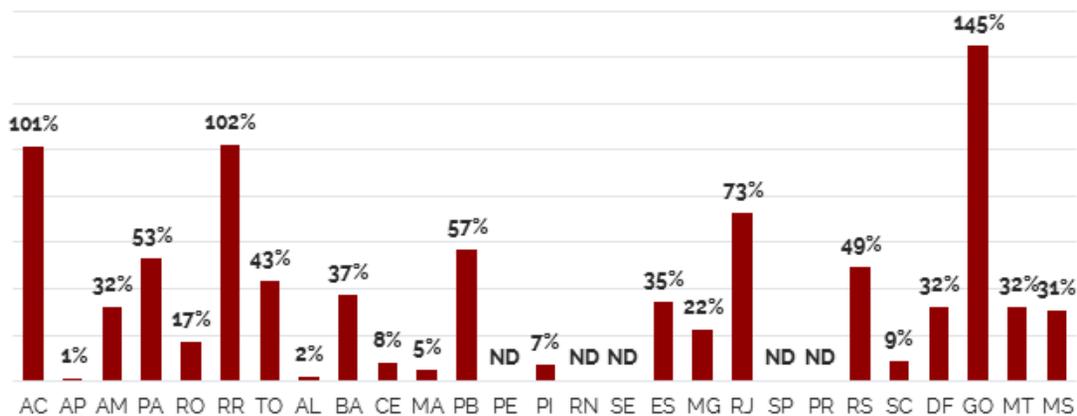
A conduta da vítima de comparecer à unidade policial, para lavratura de boletim de ocorrência, deve ser considerada como representação, ensejando a instauração de inquérito policial.

Cabe ressaltar que essa controvérsia não existe nos crimes relacionados à violência doméstica que tenham origem em ações públicas incondicionadas, como lesões corporais (ponto teoricamente pacífico após a edição da Súmula 542/STJ⁹). Isso porque, uma vez que a ação penal não depende da representação da ofendida, não se faz necessária a redução a termo da representação da vítima para a instauração do inquérito policial.

8 <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/lei-maria-da-penha/forum/enunciados>
9 <http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>

Após tais considerações, o **Gráfico 12** traz um comparativo da relação entre o número de inquéritos policiais instaurados (Fonte: CNJ) e o número de registros de registros de ocorrências policiais relativos a atos violentos praticados contra mulheres (Fonte: SINESP/MJ). Tal relação pretende, a grosso modo, estimar qual o percentual de ocorrências de atos violentos contra mulheres deu origem a inquéritos policiais sobre violência doméstica no ano de 2016.

Gráfico 12 - Estimativa do percentual de registros de ocorrência policial de atos violentos contra mulheres que deram origem a inquéritos policiais de violência doméstica em 2016



Salientamos que é plausível esperar que apenas uma parte dos registros de ocorrência de atos violentos contra mulheres estejam relacionados à violência doméstica e, conseqüentemente, ensejem a instauração de inquéritos policiais relacionados a esse tipo de violência.

Levando isso em consideração, o fato de Acre, Roraima e Goiás apresentarem percentuais superiores a 100% pode indicar um esforço concentrado para instauração de inquéritos policiais relacionados a ocorrências registradas em anos anteriores. Ou, ainda, pode representar uma indicação de subnotificação de registros de ocorrências no sistema SINESP/MJ.

Estados como Amapá, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí e Santa Catarina, por sua vez, apresentaram índices relativamente muito baixos de instauração de inquéritos policiais sobre violência domésticas, inferiores a 10%.

Tais diferenças verificadas nas taxas de inquéritos policiais relativos à violência doméstica podem estar relacionadas a diferenças nos requisitos considerados necessários pelas polícias locais para a instauração desses inquéritos, talvez em razão de diferentes interpretações da Lei Maria da Penha ou de outras leis processuais aplicáveis.

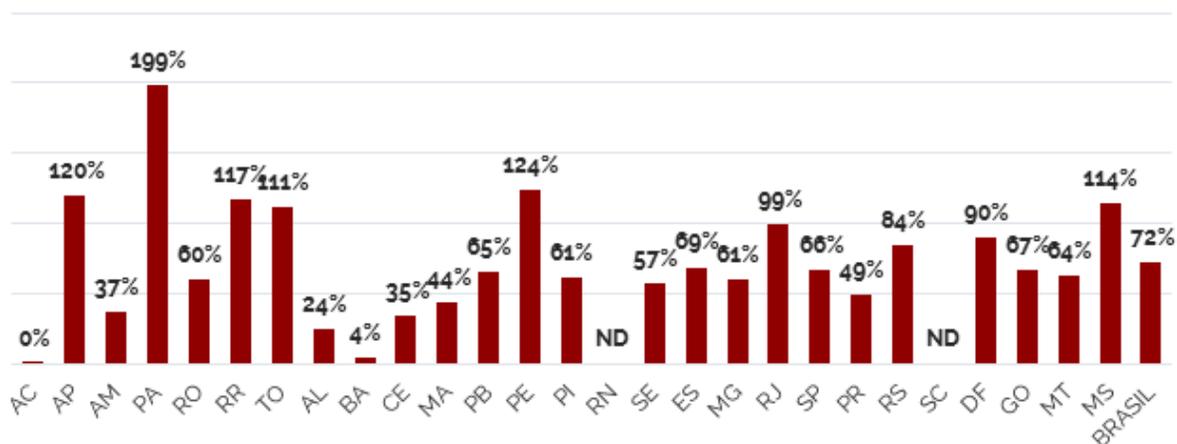
A transformação de inquéritos em processos de conhecimento criminal

A Lei Maria da Penha prevê, em seu Art. 16, que, após a instauração do inquérito, só será admitida a renúncia à representação perante o juiz, em audiência especialmente designada com tal finalidade, e apenas até o recebimento da denúncia pelo juiz. No caso de ocorrer a renúncia à representação, o inquérito deverá ser arquivado e, conseqüentemente, não dará origem ao início de um novo processo de conhecimento criminal sobre violência doméstica. Essa é uma das hipóteses de arquivamento de um inquérito policial relacionado a violência doméstica e familiar.

O **Gráfico 13** traz a relação entre os inquéritos policiais relativos à violência doméstica arquivados e aqueles instaurados no ano de 2016 em cada uma das Unidades da Federação. Tal indicador permite estimar qual a proporção de inquéritos policiais abertos foram arquivados no ano de 2016 sem ensejar o início de um processo de conhecimento criminal.

Sua análise permite estimar que, em 2016, no Brasil, para cada dez inquéritos policiais relacionados a violência doméstica e familiar, mais de 7 foram arquivados sem ensejar o início de processos de conhecimento criminais.

Gráfico 13 - Relação entre inquéritos policiais relativos à violência doméstica arquivados e aqueles instaurados no ano de 2016



Algumas Unidades da Federação, como Amapá, Pará, Roraima, Tocantins, Pernambuco e Mato Grosso do Sul arquivaram mais do que instauraram inquéritos policiais relativos a violência doméstica em 2016. Outros estados também apresentaram índices relativamente altos (superiores a 80%), como Distrito Federal e Rio de Janeiro.

Por outro lado, os estados do Acre e da Bahia se destacaram por apresentarem um índice de arquivamento de inquéritos relativamente muito baixo.

Embora uma explicação para as diferenças verificadas em relação à maior ou menor tendência de arquivamento de inquéritos policiais relacionados à violência doméstica e familiar contra mulheres requeira um maior aprofundamento caso a caso, podemos elencar algumas hipóteses.

Diferentes tendências, por exemplo, poderiam estar conectadas a práticas culturais locais, ou, ainda, se apresentarem como reflexo de esforços concentrados para redução de inquéritos policiais pendentes, principalmente pelo incentivo à renúncia à representação por parte da vítima.

Podem ser reflexo, ainda, de diferentes entendimentos da legislação aplicável por parte de juízes ou mesmo de delegados. Ou, como no caso dos registros de ocorrências, estarem relacionadas à percepção, pelas mulheres, da capacidade das forças de segurança pública e do sistema de justiça efetivamente contribuírem para a interrupção da violência a que estão submetidas.

O proferimento de sentenças no âmbito dos processos.

Ao término da instrução processual, será proferida a sentença, que trará a decisão do Juízo acerca do fato. Apesar de a Lei Maria da Penha dispor que aos juizados especializados compete processar, julgar e executar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, o CNJ recomenda que a execução das penas privativas de liberdade deva permanecer sob a responsabilidade das Varas de Execuções Penais¹⁰.

O **Gráfico 14** traz a relação entre o número de processos de conhecimento criminais sobre violência doméstica baixados e o número de processos iniciados em 2016. Tal relação, conhecida como Índice de Atendimento a Demanda – IAD – tem por objetivo verificar se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos, sendo considerado ideal que esse indicador permaneça superior a 100% para evitar aumento dos casos pendentes.

A análise das informações constantes do gráfico permite verificar que no Acre e em Santa Catarina a quantidade de processos baixados foi cerca de cinco vezes superior do que a de novos processos, o que parece indicar um esforço para resolução de casos pendentes.

Grande parte dos estados apresentou um Índice de Atendimento a Demandas superior a 100%, indicando que não tem acumulado casos pendentes. Contudo, ao analisarmos tal dado em conjunto com aqueles trazidos pelo **Gráfico 15**, que trata do percentual de processos baixados com sentença, pode-se especular que talvez isso não indique, necessariamente, um melhor nível de prestação jurisdicional, tendo em vista a existência de um grande percentual de processos baixados sem sentença.

É possível verificar, por exemplo, que o Acre, que se destacou por baixar processos em proporção cerca de cinco vezes superior ao início de novos processos em 2016, apresentou um baixo percentual de sentenças proferidas, inferior a 25%.

10 CNJ - Conselho Nacional de Justiça (2010). Manual de Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutiroes-da-cidadania/manualmariadapenha.pdf>

Ainda acerca das sentenças proferidas, os dados trazidos pelo Relatório apresentado pelo CNJ permitem estimar, para cada estado, a maior ou menor tendência a proferir sentença condenatória contra os agressores nos casos de violência doméstica e familiar.

Gráfico 14 - Relação entre processos baixados e processos novos em 2016

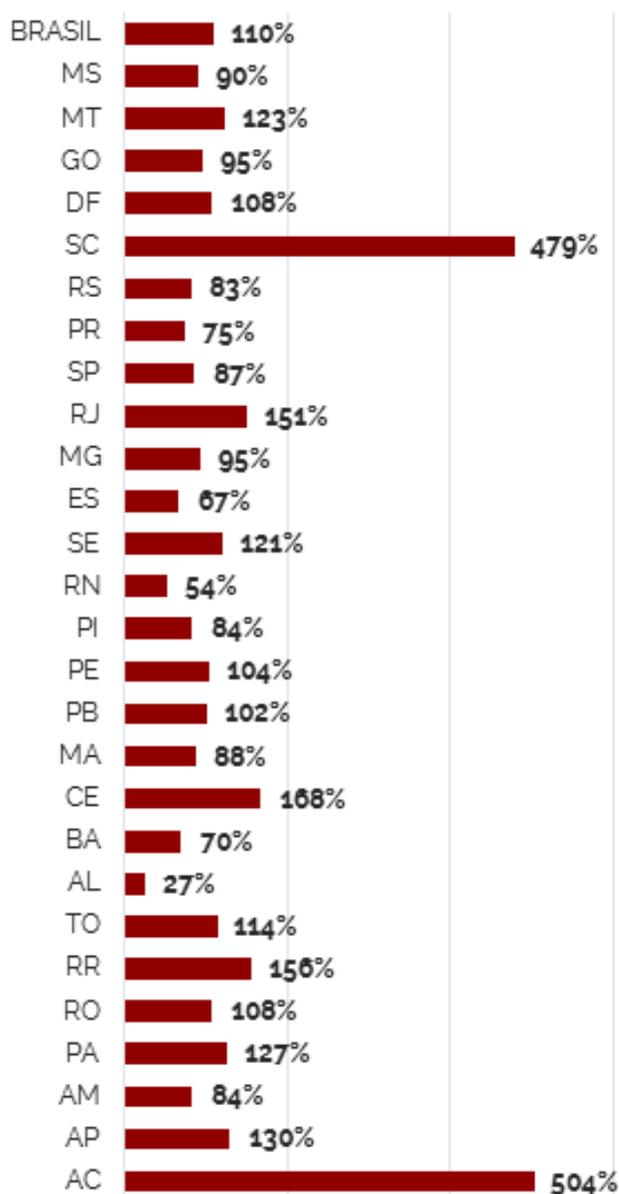
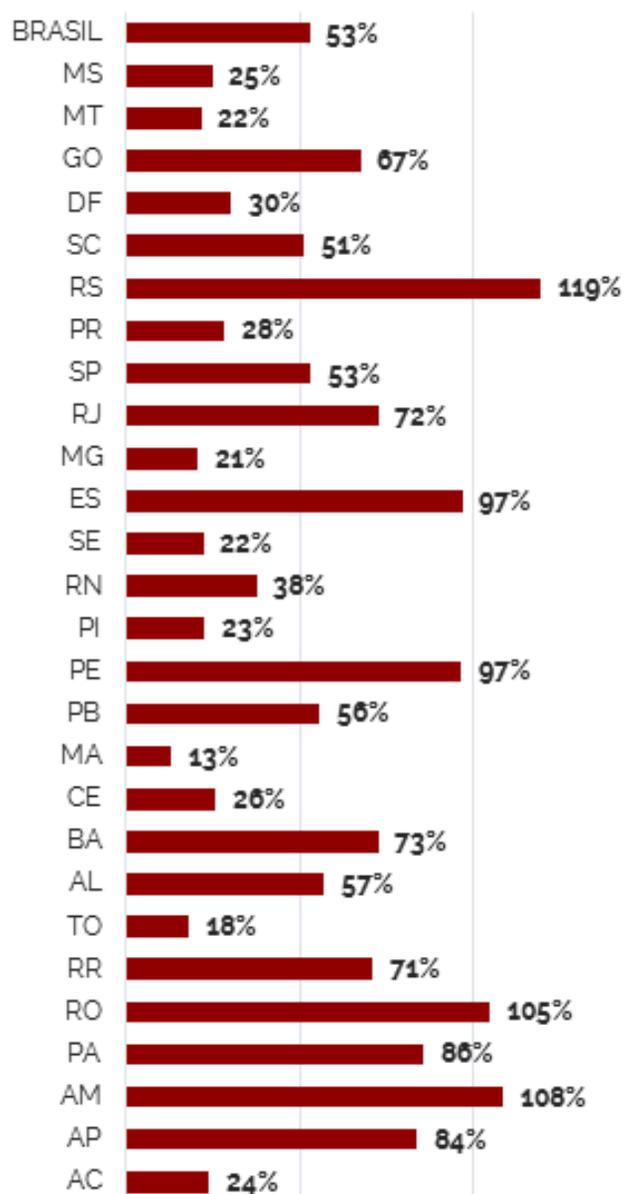


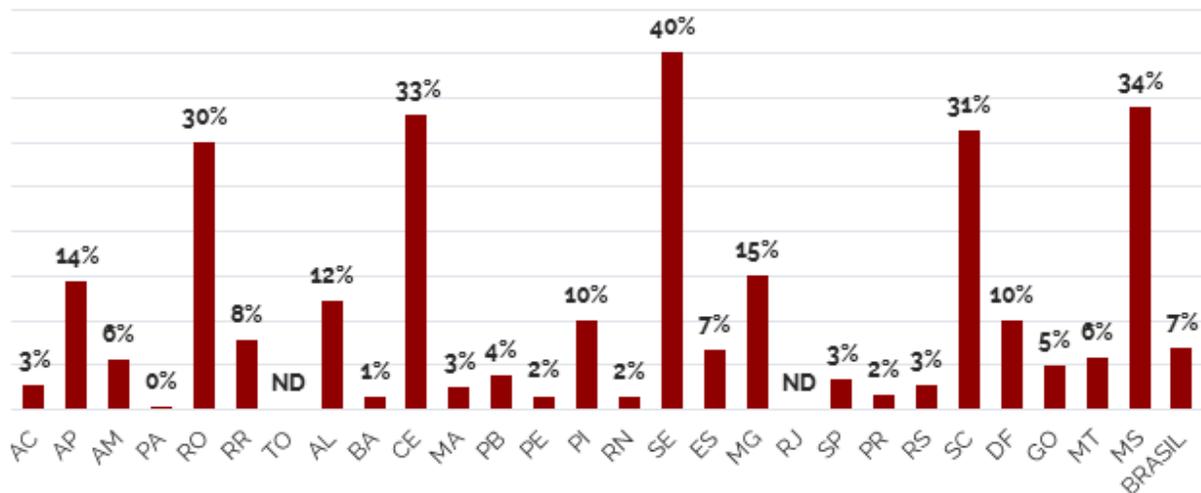
Gráfico 15 - Estimativa do percentual de processos baixados com sentença em 2016



O **Gráfico 16** traz a relação entre o número de processos de execuções penais relativas a casos de violência doméstica iniciadas e o número de sentenças proferidas em processos relacionados ao mesmo tipo de violência em cada estado, no ano de 2016. Desconsiderando os dados referentes aos estados do Tocantins e do Rio de Janeiro, que não disponibilizaram as informações relativas aos processos de execução penal iniciados em 2016, a análise do **Gráfico 16** permite estimar que no ano de 2016, em todo o Brasil,

para cada 100 sentenças proferidas em casos de violência doméstica, apenas 7 estipularam a condenação penal do agressor.

Gráfico 16 -Relação entre processos de execuções penais iniciadas sentenças proferidas em 2016



Estados como Rondônia, Ceará, Sergipe, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul apresentaram índices superiores a 30 condenações penais para cada 100 sentenças proferidas. Por outro lado, estados como Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Maranhão, Bahia, Pará e Acre apresentaram índice inferior a 5 condenações a penas privativas de liberdade para cada 100 sentenças proferidas.

Uma explicação para as diferenças verificadas em relação à maior ou menor tendência apresentada pelos sistemas judiciários locais em aplicar penas privativas de liberdade a agressores em casos relacionados à violência doméstica e familiar contra mulheres requer um maior aprofundamento caso a caso nos diferentes estados. Uma possibilidade é que podem estar relacionadas a diferentes entendimentos da legislação aplicável por parte de juízes. Há também a possibilidade de práticas culturais locais associadas ao julgamento dos crimes de violência doméstica e familiar.

Conclusão

O Panorama, em sua segunda edição, buscou oferecer, primeiramente, uma atualização do cenário da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Para tanto, em seu âmbito, foram compilados e analisados, sob perspectiva nacional e estadual, distintos indicadores relacionados ao registro dessa violência, quais sejam:

- Os registros de homicídios de mulheres constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/MS), do Ministério da Saúde;
- Os relatos de violência registrados pelo Ligue 180, serviço mantido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR);
- As notificações de agravo realizadas por centros de saúde, constantes do Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinan/MS), do Ministério da Saúde;
- Os dados consolidados sobre registros de ocorrências policiais relacionados a atos violentos perpetrados contra mulheres, constantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp/MJ), do Ministério da Justiça;
- Dados relativos à litigiosidade dos processos criminais sobre violência doméstica, constantes do relatório O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha – 2017, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A escolha desse conjunto de indicadores partiu da premissa que nenhum indicador se mostra totalmente adequado, per se, para mensurar o nível ou a forma como a violência contra mulheres, em especial a violência doméstica. Mas, uma vez que cada um deles capta nuances e momentos distintos do fenômeno, a sua análise em conjunto pode produzir subsídios para a formulação e o aprimoramento das intervenções, governamentais ou não, com o propósito de enfrentar a violência.

Por exemplo, ao analisar os registros policiais referentes a atos violentos contra mulheres referentes ao ano de 2016 (**Gráfico 6**), verificou-se que alguns estados apresentaram taxas de registro muito inferiores a outros. Por outro lado, há estados que apresentaram taxas desse tipo de registro relativamente mais altas que os demais.

Como demonstrado, não se pode afirmar, a partir dos os dados disponíveis, que mesmo os estados que apresentaram maiores índices de registro de um determinado indicador possam ser considerados referências de excelência no registro dessa informação. Contudo, é plausível supor que nos estados em que esses índices se apresentaram relativamente muito baixos haja problemas mais graves de subnotificação dessas informações.

A segunda parte do Panorama avaliou a prestação jurisdicional nos casos relativos à violência doméstica e familiar contra mulheres no ano de

2016. Para tanto, foi realizada uma releitura e análise crítica dos indicadores constantes do relatório "O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha – 2017"¹, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça.

A análise de indicadores relacionados aos inquéritos policiais instaurados (**Gráfico 8**), às medidas protetivas concedidas (**Gráfico 10**) e, especialmente, aos processos de execução penal iniciados (**Gráfico 9**) permitem verificar o que se costuma denominar de "efeito funil" como marca dos processos judiciais nos casos de relativos à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

De acordo com dados do CNJ, em 2016, foram instaurados, em todo o Brasil, cerca de 270 inquéritos policiais, foram concedidas pouco mais de 180 medidas protetivas e foram iniciados ao redor de 12 processos de execução penal em casos relativos à violência doméstica contra mulheres (todos os indicadores relativos ao número de registros por grupo de 100 mil mulheres). Portanto, é possível estimar que, a cada 20 inquéritos policiais abertos, são concedidas 13 medidas protetivas e há apenas 1 condenação penal do agressor.

A análise comparativa entre as taxas de inquéritos policiais sobre violência doméstica instaurados, por grupo de 100 mil mulheres, permitiu verificar que há grandes diferenças no acesso à prestação jurisdicional a depender do estado. Já que, enquanto alguns estados apresentaram taxas inferiores a 100 inquéritos abertos por 100 mil mulheres, outros estados apresentaram taxas superiores a 500 inquéritos abertos por grupo de 100 mil mulheres.

E, enquanto em alguns estados foram iniciados mais de 100 processos de execução penal relativos a violência doméstica por grupo de 100 mil mulheres, em outros estados tais taxas se apresentaram relativamente muito baixas, inferiores a 5 processos.

Por fim, para investigar possíveis alternativas de explicação, a partir dos dados disponíveis, para tal disparidade dos índices relacionados à prestação jurisdicional constatada na comparação entre os estados, foram analisadas comparativamente as dinâmicas na tramitação dos processos relacionados à violência contra as mulheres.

Tal análise, baseada em relações entre indicadores específicos, permitiu verificar uma grande disparidade, estado a estado, no que diz respeito a todas as fases consideradas do processo, em sentido amplo, de prestação jurisdicional nos casos de violência doméstica, quais sejam: o registro da ocorrência policial; a instauração do inquérito policial; a abertura de processos de conhecimento criminal; e o proferimento de sentenças.

Por exemplo, verificou-se que alguns estados apresentaram índices superiores a 30 condenações penais para cada 100 sentenças proferidas. Por outro lado, alguns estados apresentaram índice inferior a 5 condenações penais para cada 100 sentenças proferidas.

¹ CNJ – Conselho Nacional de Justiça (2017). O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha – 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b-474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>

Tal cenário permite concluir que, a despeito de as leis que regem os processos judiciais relativos à violência doméstica serem nacionais, as diferenças observadas nos estados entre os resultados locais de sua aplicação parecem indicar que, na realidade, cada estado tem a sua própria dinâmica. Ou seja, o processo judicial relativo à apuração e punição de atos de violência contra as mulheres assume contornos específicos em cada estado, resultando em taxas muito díspares de aplicação de punição para os agressores. As razões para esse fenômeno podem ser inúmeras, desde causas culturais até relativas à organização judiciária, e merecem ser estudadas em maior profundidade, dada a sua importância para a efetividade da aplicação da Lei Maria da Penha.

Créditos e agradecimentos

Realização

Secretaria de Transparência

Elga Mara Teixeira Lopes – Diretora
Marcos Ruben de Oliveira – Coordenador-Geral
Ana Luiza Gomes Machado – Assessora Técnica

Instituto de Pesquisa DataSenado

Florian Augusto A. C. Madruga – Coordenador
Laura Efigênia F. E. de Sousa – Chefe de serviço
Caio Felipe B. Andrade
Eduardo Barreto S. Gonsalves
Marcos Douglas Rodrigues de Sousa
Pedro Jardim

Observatório da Mulher contra a Violência

Henrique Marques Ribeiro – Coordenador
Luciane de Carvalho Moura e Mello
Suzi Raquel Barbosa Rodrigues

Estatístico Responsável

Marcos Ruben de Oliveira

Responsável Técnico pela Análise

Henrique Marques Ribeiro

Consultoria e Revisão Técnica

Roberta Viegas e Silva

Apoio Tecnológico

Henrique Paulino Mendes Lima

Panorama da violência contra as mulheres no Brasil

indicadores nacionais e estaduais



www.senado.leg.br/omv

omv@senado.leg.br

VIA N2, ANEXO D, BLOCO 4
CEP 70165-900, Brasília-DF

61 3303 2971