

### DESAFIOS PARA O ACESSO E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA

*Roberta Gregoli<sup>1</sup>*

*Roberta Viegas e Silva<sup>2</sup>*

*Henrique Marques Ribeiro<sup>3</sup>*

#### **A importância dos dados**

Dados são imprescindíveis para o diagnóstico de qualquer fenômeno social. No caso da violência contra as mulheres não é diferente. Quando existem e estão disponíveis, dados oferecem indicações para ações e políticas públicas. E, mesmo quando não existem, a ausência de dados, paradoxalmente, revela algo: ela indica o que uma sociedade deixa de priorizar. Assim, é sintomático o fato de o Brasil não ter conseguido implementar ainda a disposição do art. 38 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), relativo a dados e estatísticas sobre violência contra as mulheres. É justamente do tratamento relativo aos dados de violência contra as mulheres que trataremos neste texto.

Seja qual for o fenômeno social, a coleta, a sistematização e a interpretação de dados a ele relacionados têm uma importância fundamental para o seu entendimento: a análise sistemática de dados em sua forma bruta, sejam eles censitários, estimativas amostrais ou registros administrativos específicos, pode chamar a atenção da sociedade e/ou de seus representantes para a necessidade de tratar determinado fenômeno social como um problema público. Além disso, a análise de dados pode subsidiar a decisão governamental de que o enfrentamento desse problema público é prioritário em relação a outros e demanda uma intervenção governamental para o seu enfrentamento, visando a uma alteração da realidade social.

<sup>1</sup> Doutora pela Universidade de Oxford e mestra (com louvor) pelo programa Erasmus Mundus Crossways in Humanities. Atualmente presta consultoria na área de direitos humanos para o governo e organismos internacionais.

<sup>2</sup> Especialista em Direitos Humanos e Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Direitos Humanos. E-mail: [robertav@senado.leg.br](mailto:robertav@senado.leg.br)

<sup>3</sup> Analista Legislativo, Coordenador do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal.

Após atores políticos elegerem um problema público específico a ser enfrentado, a análise dos dados pode, então, servir de indicação para a escolha do conjunto de ações governamentais que serão implementadas no que vier a ser a política pública relativa ao problema. Posteriormente, outras análises desses mesmos dados em conjunto com dados produzidos no âmbito dos registros administrativos das ações implementadas servirão de insumo para a avaliação da eficiência e da eficácia dessas ações, que devem subsidiar a decisão pelo seu aprimoramento ou pela implementação de novas ações.

Por fim, completando o ciclo da política pública, dados permitem avaliar se as ações implementadas lograram êxito em alcançar os resultados almejados, isto é, se provocaram as mudanças pretendidas na realidade social.

No caso da violência contra as mulheres, alguns dados existentes sugerem a magnitude do problema. Em pesquisa realizada a partir de um universo de mulheres com mais de 16 anos residentes nas capitais brasileiras, em 2005, o Data Senado apontou que 17% das mulheres entrevistadas declararam já ter sofrido algum tipo de violência doméstica em algum momento da vida. Além disso, a quase totalidade dessas mulheres considerava importante ou muito importante a criação de uma lei específica para proteger as mulheres desse tipo de agressão. A análise dos resultados dessa pesquisa somou-se a outras publicações da época, contribuindo para o reforço de sua caracterização como um problema público e para sua priorização frente a outras demandas públicas de então. A partir do levantamento de dados e da maior compreensão do fenômeno da violência contra as mulheres, foi promulgada, em 2006, a Lei nº 11.340, conhecida como Maria da Penha, destinada a criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Posteriormente, a análise de dados e indicadores específicos, como o número de Unidades Especializadas de Atendimento às mulheres em situação de violência e a taxa de homicídios de mulheres, tem subsidiado a elaboração, ainda que esporádica, de estudos de avaliação tanto das ações empreendidas pela política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres prevista no âmbito da Lei Maria da Penha<sup>4</sup>, quanto da efetividade dessa lei em seu objetivo de reduzir a violência contra as mulheres<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/150302\\_nt\\_diest\\_13.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150302_nt_diest_13.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2048.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048.pdf)

Ademais, dados podem efetivamente salvar vidas. Um cruzamento recente de duas grandes bases de dados mantidas pelo Ministério da Saúde, o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) e o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), parece comprovar a necessidade de uma revisão na política pública, para que sejam implementadas ações mais eficientes, eficazes e efetivas no enfrentamento à violência contra mulheres: o cruzamento revelou que mulheres vítimas de violência física notificadas no sistema Sinan têm 29 vezes mais chances de serem vítimas de assassinato ou de cometerem suicídio quando comparadas com o restante da população feminina<sup>6</sup>. Isso significa que, se utilizada como insumo norteador da política pública, a notificação de violência recebida pela Saúde permitirá ao Estado executar intervenções precoces para reduzir a probabilidade de que uma mulher que procure um serviço de saúde em razão de ter sofrido uma violência seja assassinada e passe a constituir um registro no sistema SIM.

De maneira geral, entretanto, nem sempre os dados necessários para a compreensão e o enfrentamento mais efetivo do problema da violência contra mulheres são disponibilizados. Ou, mesmo quando estão disponíveis de forma tempestiva, a sua dispersão por diversas bases de dados dificulta o cruzamento entre eles e a exploração de todo o seu potencial como insumo para análise. Exemplo claro disso é a dificuldade em se obter, de forma sistemática e comparável nacionalmente, os dados estaduais referentes aos registros de ocorrências policiais de violência doméstica e os procedimentos policiais iniciados a partir dessas ocorrências. Mais escassos ainda são pesquisas ou dados sistematizados quando se buscam informações sobre os desdobramentos desses procedimentos na esfera judicial.

Hoje, no Brasil, não sabemos quantas mulheres morrem por serem mulheres, ou seja, o número total de feminicídios no país. Conhecemos o número de morte violentas de mulheres, por meio do SIM/MS, mas esse dado não coincide exatamente com o número de feminicídios (tipo legal criado para designar a morte de mulheres em decorrência da violência doméstica e familiar, ou por menosprezo ou

---

<sup>6</sup> O estudo compara a taxa de mortalidade de vítimas de violência notificadas pelo sistema de saúde com a taxa de mortes violentas de mulheres. De 2011 a 2015, a média de mortes violentas de mulheres foi de 4,5 óbitos por 100 mil mulheres da população geral, em comparação com 130,6 óbitos por 100 mil mulheres nas vítimas de violência física notificadas. No que diz respeito às chances de que a mulher cometa suicídio, enquanto na população feminina em geral houve no período o registro de 2,1 suicídios por 100 mil mulheres, foi verificada uma taxa de 61,3 suicídios por 100 mil mulheres dentre as vítimas notificadas por violência física. BRASIL, 2016, p. 146.

discriminação à condição de mulher)<sup>7</sup>. Apesar de a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, conhecida como Lei do Feminicídio, ter sido aprovada há mais de 3 anos, ela ainda não é amplamente disseminada e muitas vezes não é sequer conhecida pelos próprios operadores da segurança pública e da justiça, responsáveis por identificar e classificar a morte violenta de uma mulher como feminicídio.

O cenário que se apresenta – de deficiência na produção, processamento e análise sistemática de dados que permitam compreender de forma mais profunda o problema da violência contra as mulheres, bem como avaliar as ações governamentais voltadas ao seu enfrentamento – é já notoriamente reconhecido entre especialistas e entidades atuantes na área. O desdobramento mais direto dessa lacuna é a impossibilidade da implementação de uma política sólida e eficiente, sobretudo se levarmos em conta as proporções continentais do Brasil, que requerem, necessariamente, uma atenção às particularidades regionais e locais.

Com o objetivo de suprir essa deficiência e subsidiar uma melhor atuação de parlamentares no enfrentamento à violência contra as mulheres, foi criado, em março de 2016, o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) no Senado Federal. É objetivo deste artigo o registro dos desafios atuais enfrentados para a coleta, sistematização e publicização dos dados de violência contra as mulheres no Brasil, a partir da experiência do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal.

## **Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: Indicadores nacionais e estaduais**

O Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) do Senado Federal tem como objetivo atuar na seara da escassez de dados, constituindo-se como uma plataforma de pesquisas, análises e intercâmbio entre as principais instituições da área. Em novembro de 2016, o OMV produziu um painel de indicadores nacionais e estaduais sobre os diversos tipos de violências contra as mulheres, intitulado Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais<sup>8</sup>.

A opção pela apresentação da análise em formato gráfico, com indicadores nacionais e estaduais, baseou-se em duas premissas: *i*) que os dados devem ser apresentados de maneira intuitiva e atrativa visualmente, quando possível, de modo a permitir o acompanhamento da implementação da política pública pela sociedade civil;

<sup>7</sup> Qualificação inserida no Código Penal por meio da Lei nº 13.140, de 2015.

<sup>8</sup> <http://www.senado.gov.br/institucional/datasenado/omv/indicadores/relatorios/BR.pdf>

ii) que a compreensão do problema da violência contra as mulheres e a avaliação das ações governamentais empreendidas para enfrentá-lo devem, necessariamente, levar em consideração a diversidade de situações apresentadas pelos estados, ou seja, como os contornos da violência se dão em cada um deles.

A importância de um recorte estadual das estatísticas relacionadas à violência contra as mulheres pode ser exemplificada pelas taxas de diferentes tipos de violência perpetradas contra mulheres, no ano de 2014, nos estados de Alagoas e Santa Catarina: enquanto o estado de Santa Catarina apresentou uma taxa de 3,2 homicídios por 100 mil mulheres, o estado de Alagoas apresentou uma taxa mais de duas vezes superior, de 7,4 homicídios por 100 mil mulheres. Considerando a taxa de estupros, no entanto, o cenário se inverte: enquanto Alagoas apresentou, em 2014, uma taxa de 32,9 estupros por 100 mil mulheres, Santa Catarina apresentou uma taxa mais de duas vezes superior, de 82,0 estupros por 100 mil mulheres.

O Panorama busca apresentar de maneira visualmente atrativa dados capazes de subsidiar, mesmo que de forma apenas tangencial (em razão de limitações que serão discutidas à frente), distintas análises:

- Como varia a incidência da violência contra mulheres de estado para estado?
- A incidência da violência é diferente a depender da raça da vítima?
- Como a prevalência dos diferentes tipos de violência varia entre os estados?
- O que tem sido feito pelos estados e pela União para enfrentar a violência contra as mulheres?
- Tais ações têm logrado êxito em reduzir a violência?

Após análise criteriosa, foram selecionados seis indicadores, três deles inéditos e calculados pela equipe do Observatório:

- Taxa de homicídios por 100 mil mulheres com recorte de racial (mulheres negras, brancas e de todas as raças – fonte: SIM/MS);
- Taxa de relatos de violência por 100 mil mulheres (fonte: Disque 180 da Secretaria de Políticas para Mulheres);
- Taxa de ocorrências de estupros por 100 mil mulheres (fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública);
- Taxa de boletins de ocorrência relacionados à violência contra mulheres por 100 mil mulheres – INÉDITO;

- Taxa de unidades de atendimento especializado em funcionamento por 100 mil mulheres – INÉDITO;
- Volume de recursos orçamentários, por mulher, repassados pela União aos estados por intermédio de convênios voltados ao enfrentamento da violência contra as mulheres entre 2006 e 2014 – INÉDITO.

A publicação do Panorama pelo OMV logrou êxito em trazer à luz o debate acerca da necessidade de se discutir a violência contra as mulheres levando em conta as diferenças regionais e estaduais. O outro objetivo também almejado pela publicação – uma análise sistemática da violência contra mulheres e das ações governamentais implementadas a respeito – foi apenas parcialmente alcançado, pelas limitações relativas aos dados disponíveis para a análise.

## Institucional | Observatório da Mulher contra a Violência

Sobre Entenda a Violência Ações contra a Violência Participe

DataSenado Procuradoria da Mulher

Página Inicial > Observatório da Mulher contra a Violência

### Indicadores da Violência contra as Mulheres

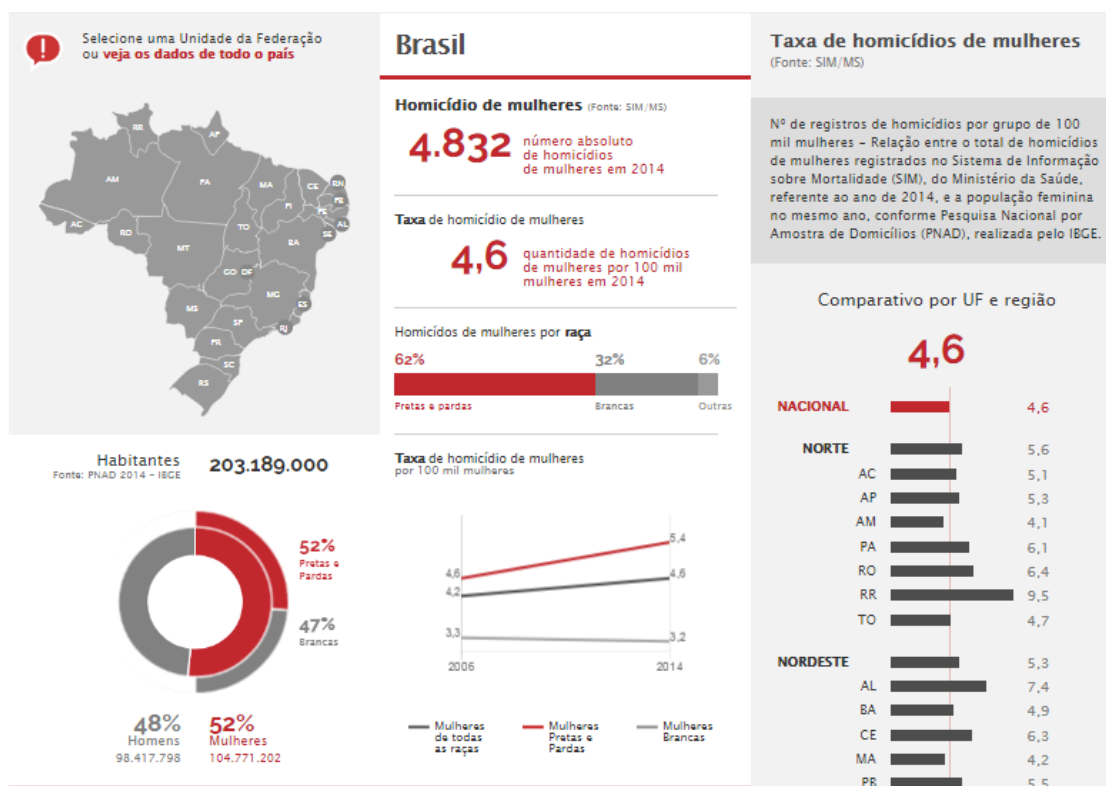


Imagem 1: Panorama do OMV, nº 2, disponível em <http://www.senado.gov.br/institucional/datasenado/omv/indicadores/indicadores.html>.

## **Desafios à análise de dados sobre violência contra as mulheres**

### *Subnotificação da violência*

O primeiro desafio, em maior ou menor grau comum a qualquer tipo de dado relativo à violência no Brasil, é a subnotificação. A subnotificação tem alguns fatores determinantes, que vão desde a dificuldade na própria operacionalização dos registros, até problemas mais estruturais da sociedade, como a tolerância social à violência, a impunidade de agressores e a revitimização perpetrada por parte da rede que deveria acolher e dar apoio às vítimas.

Os desafios relacionados à operacionalização dos registros têm origem não apenas na dimensão continental do Brasil, mas também na diversidade de realidades políticas e socioeconômicas do território nacional. Há estados, por exemplo, em que boletins de ocorrência registrados pelas polícias civis ainda são preenchidos à mão e nem todas as delegacias contam com acesso à internet. Não há, portanto, possibilidade de integração entre os dados.

Mesmo quando bases de dados mais estruturadas existem, há ainda muito a ser feito para assegurar que os dados registrados sejam um retrato fidedigno da realidade. É esse o caso do Sinan, do Ministério da Saúde, que tem por objetivo registrar, entre outros, dados sobre agravos de notificação relacionados à violência contra mulheres verificados pelo atendimento em todas as unidades de saúde públicas ou particulares do país.

O tema da subnotificação é explorado em um estudo publicado, em 2017, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014”. O estudo registra que o período de 2011 a 2014 foi marcado por um grande incremento no número de notificações no Sinan por Centros de Saúde. O número de Centros de Saúde com ao menos uma notificação no sistema passou de 5.898, em 2011, para 10.988, em 2014. Contudo, a despeito desse incremento, o número ainda parece estar longe de corresponder à totalidade de Centros de Saúde em funcionamento no Brasil e, conseqüentemente, ao total de notificações: para se ter uma

ideia, no ano de 2014, apenas cinco Centros de Saúde localizados no município de São Paulo registraram notificações no Sinan<sup>9</sup>.

A respeito da tolerância social à violência contra as mulheres, o Observatório da Mulher contra a Violência publicou uma análise da pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre violência contra as mulheres em espaços públicos<sup>10</sup>, pela qual se constata que:

Uma justificativa comum para a falta de ação de pessoas que presenciam violência doméstica e familiar contra mulheres é que se trata de um assunto íntimo e privado. A pesquisa [*Visível e invisível: A vitimização de mulheres no Brasil*] desconstrói esse argumento, ao demonstrar que a violência contra as mulheres é também generalizada em espaços públicos – na rua, em transportes públicos, no trabalho – revelando que a falta de ação sistemática para combatê-la é resultante da tolerância social à violência, presente na nossa sociedade, onde o machismo ainda é estruturante.

Ainda no caso específico da área da saúde, publicação recente do Ministério da Saúde confirma que a subnotificação é uma realidade, constatando que apenas os casos mais graves chegam ao conhecimento do Poder Público<sup>11</sup>. Registra, ainda, que os motivos para omissão dos profissionais responsáveis pela notificação incluem o medo de retaliação, dificuldade ou constrangimento em preencher a ficha de notificação, sobrecarga de trabalho, dificuldade em lidar com os casos e sentimento de impotência diante da situação de violência.

A revitimização por parte do Estado acontece por questões culturais relacionadas à tolerância e à naturalização da violência contra as mulheres, somadas à ausência da devida capacitação dos profissionais de ponta. Os exemplos mais comuns de revitimização são duvidar da palavra da vítima; culpabilizá-la por seu comportamento, tirando o foco do agressor e colocando-o a vítima; e pedir-lhe para recontar a violência inúmeras vezes, fazendo-a revisitar a cada vez a situação de violência.

---

<sup>9</sup> CERQUEIRA, D., COELHO, D., FERREIRA, H., 2017, p. 28

<sup>10</sup> VIEGAS, R., GREGOLI, R., RIBEIRO, H. M., 2017, pp. 25-28

<sup>11</sup> BRASIL, 2016, p. 149.



### *Indisponibilidade de dados*

Muitas vezes, dados que seriam desejáveis para uma análise mais aprofundada sequer são produzidos, ou ainda, não são sistematizados de maneira a se tornarem úteis. Quando o são, não raramente apresentam restrições quanto à disponibilização ao público interessado. Por exemplo, não existem dados referentes aos equipamentos – recursos humanos, materiais e financeiros – destinados ao enfrentamento à violência contra as mulheres. Já os dados produzidos a partir do funcionamento do Disque 180 e os relacionados aos registros de ocorrências policiais são exemplos de dados que, embora produzidos e eventualmente sistematizados, não se encontravam disponíveis à época da elaboração do Panorama do Observatório da Mulher contra a Violência, mesmo após requisição formal.

O acesso tanto aos dados brutos do Disque 180 quanto aos registros de ocorrências policiais permitiriam, por exemplo, apontar, por estado, os tipos de violência contra mulheres prevalentes, ou seja, conhecer o percentual de vítimas de violência física, sexual, psicológica, moral e patrimonial de cada estado. Sem esse conhecimento sobre o contorno da violência em nível estadual, é impossível vislumbrar sugestões de um conjunto de ações governamentais mais adequado aos cenários locais de violência.

A impossibilidade de acesso aos dados comprometeu em parte o objetivo buscado pelo Panorama de auxiliar mais profundamente na compreensão de eventuais particularidades regionais e estaduais na manifestação da violência contra as mulheres. Como alternativa aos dados desejados, buscou-se realizar uma análise a partir das diferenças entre taxas de violência letal e taxas de estupros, estado por estado. Embora preliminar, essa análise trouxe achados interessantes, como o fato de que os estados da Região Nordeste do país, embora apresentem, em média, taxas de homicídio de mulheres superiores à média nacional, apresentam uma taxa de estupros inferior à taxa de estupros por 100 mil mulheres registrada no país<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Esse achado não permite uma conclusão imediata sobre suas causas, que podem estar relacionadas tanto à efetiva prevalência de determinado tipo de violência na região, quanto à subnotificação da violência sexual, por exemplo. Entendemos essa análise como um embrião e esperamos que, quando esses dados estiverem disponíveis de maneira mais completa, possam permitir uma avaliação mais assertiva das diferenças entre as características da violência contra as mulheres nos estados do Brasil.

A ausência de dados sistematizados dos recursos empregados no enfrentamento à violência contra as mulheres, por sua vez, compromete a capacidade de realizar análises sobre a adequabilidade (ação-resultado) das ações empreendidas com esse objetivo pelos estados e municípios. Como alternativa, foram utilizados, no âmbito do Panorama, dois indicadores construídos a partir de dados disponibilizados pela União como referência: a taxa de Unidades Especializadas de Atendimento em funcionamento, no ano de 2014, por 100 mil mulheres; e o volume de recursos financeiros repassados, por mulher, pela União, no âmbito das ações integrantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, entre os anos de 2006 e 2014.

Embora o indicador tenha demonstrado o reduzido montante de recursos repassados pela União, tal esforço se mostrou pouco elucidativo. Isso porque os recursos necessários à manutenção das estruturas de delegacias, dos centros de atendimento, das casas-abrigo, ou o pagamento dos salários de agentes públicos ou privados necessários ao funcionamento dessas unidades advêm dos orçamentos estaduais e municipais. Uma avaliação que tenha por objeto investigar e explicar as diferenças nos resultados obtidos, por diferentes estados, no enfrentamento à violência contra as mulheres não pode prescindir de incluir no escopo da análise os recursos estaduais e/ou municipais empregados para esse fim. Esses dados, porém, ainda não se encontram disponíveis de forma sistematizada, dificultando tal análise.

### ***Falta de integração nos registros***

Tanto no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto no âmbito da Saúde (Sinan e SIM), para citar dois exemplos de dados públicos, já existem grandes bases de dados confiáveis e produzidas de maneira sistemática. Apesar disso, o acompanhamento dos registros de vítimas e agressores continua impossibilitado pois não há integração entre os diversos setores que fazem o atendimento a mulheres em situação de violência, nem dentro do próprio órgão ou instituição nem entre os órgãos e instituições que compõem a rede. Não é possível saber, por exemplo, se uma mulher que recebeu atendimento em um hospital, seguido da notificação compulsória, fez um registro de ocorrência policial em uma delegacia.

Mesmo no âmbito apenas da Polícia Civil, não há uniformidade de dados que possam ser usados como comparação entre os distintos estados relativamente às ocorrências registradas e, entre estas ocorrências, quais deram origem a procedimentos investigativos. Além disso, os dados produzidos pelos próprios estados também não oferecem possibilidade de cruzamento: não há como saber qual foi o resultado dos procedimentos porventura instaurados – se houve, por exemplo, decisão pelo oferecimento de denúncia ao Poder Judiciário, por intermédio do Ministério Público, ou, em caso negativo, os motivos que ensejaram o seu arquivamento.

É preciso reconhecer, entretanto, que a integração de tais dados não representa tarefa das mais simples. Considerando que o Brasil apresenta uma grande diversidade no que diz respeito a condições operacionais da máquina pública, dinâmicas locais podem contribuir para uma falta de transparência dos estados de maneira voluntária ou involuntária.

Observe-se que o aprimoramento de procedimentos de coleta, sistematização e apresentação de dados relativos à violência pode ensejar, no curto prazo, um incremento nos índices de violência, gerando visibilidade ampla e causando repercussão negativa sobre as ações estatais de combate à violência. A iniciativa de apostar em boas práticas de coleta e sistematização de dados deve levar em consideração esse possível incremento, de modo a minimizar uma exposição dos índices sem a devida análise ponderada, que pode vir a penalizar injustamente a Administração.

Além disso, mesmo quando sistematizados e tornados públicos, os dados relativos à violência contra as mulheres não permitem uma comparação entre diferentes estados. Com relação aos dados da Segurança Pública, por exemplo, foi solicitado pelo Observatório a cada estado, por meio de ofício, que enviasse dados de boletins de ocorrência relativos a crimes enquadrados em alguma categoria da Lei Maria da Penha. A análise de relatórios ou dossiês elaborados por alguns estados a partir dos registros de ocorrência permite observar que a categorização das ocorrências relativas à violência contra as mulheres é muito variável, não havendo padrão definido nacionalmente.

Uma das explicações para a divergência se dá pelo fato de a Lei Maria da Penha não ser uma lei penal, ou seja, que cria novos tipos de crimes. Em razão disso, os registros de ocorrências trazem a conduta já tipificada no Código Penal como ameaça, lesão corporal dolosa, feminicídio, dentre outras. A violência sofrida por mulheres conforme elenca a Lei Maria da Penha (física, psicológica, sexual, moral ou patrimonial), ou mesmo o reconhecimento de uma violência como violência de gênero, exige uma segunda categorização que depende de um olhar de gênero sobre os tipos de crimes previstos no Código Penal.

São muitos os crimes que, sob a perspectiva de gênero, podem ser categorizados como violência contra as mulheres. Um incêndio causado por um homem contra a companheira, por exemplo, pode ser motivado por questões de gênero, enquadrando-se na definição de violência patrimonial prevista na Lei Maria da Penha. Essa categorização depende da capacitação de agentes da ponta para a qualificação dos crimes, tanto em sua tipificação penal quanto para o registro como violência de gênero/Lei Maria da Penha.

Um aspecto amplamente discutido em relação à uniformização dos registros policiais em geral, e aos registros policiais relativos à Lei Maria da Penha em particular, é o modelo adotado pelo Brasil relativamente à Polícia. Segundo a Constituição, art. 24, inciso XVI, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente<sup>13</sup> sobre a organização, garantia, direitos e deveres da Polícia Civil.

Além disso, a Constituição estabelece, em seu art. 144, que às polícias civis incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as infrações militares. Com a não regulamentação do artigo 24 da Constituição Federal, ou do parágrafo 7º, do artigo 144, impõe-se a ausência de regras gerais que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias estaduais, o que “produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, grandes avanços em boa parte do território nacional”<sup>14</sup>. No cenário atual, portanto, cada estado organiza sua polícia de maneira independente.

---

<sup>13</sup> Competência concorrente, no modelo constitucional brasileiro, significa que incumbe à União estabelecer regras gerais sobre o assunto e aos estados e municípios cabe suplementar essas normas, dentro da sua competência local.

<sup>14</sup> LIMA, R.S., SINHORETTO, J., BUENO, S., 2015, p. 125

Nesse cenário, a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP). O Sinesp foi criado com o objetivo de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com a segurança pública, aí incluídos os crimes relacionados à Lei Maria da Penha.

Passados cinco anos da sua criação, o Sinesp, apesar dos avanços, ainda tem dificuldades para implementar a completa integração dos sistemas de dados de segurança pública dos estados, lidando com a diversidade de organização das polícias civis e entravado pelos muitos desafios decorrentes da vasta heterogeneidade dos estados, em termos jurídicos e socioeconômicos. Apesar disso, a sua gradual implantação é um indicativo de que no futuro serão possíveis o acesso e o cruzamento entre esses dados, o que viabilizará um aprofundamento na análise dos contornos da violência contra as mulheres em cada estado.

## **Conclusão**

Conforme demonstrado nesta exposição, os desafios para a coleta, a sistematização e o acesso aos dados de violência contra as mulheres são diversos, passando por questões culturais, como a subnotificação dos casos de violência, até fatores relativos à sistematização desses dados pelos estados e ao seu compartilhamento. Este artigo teve como objetivo documentar esses desafios, já conhecidos pelos atores na área, como referência e registro, resumido, do cenário atual.

O Observatório da Mulher contra a Violência contribuiu para estreitar esta lacuna com o lançamento de seu Panorama da Violência contra as Mulheres, atualizado anualmente, e continua atuando para o aprimoramento desses dados. A alteração dessa realidade, no entanto, deverá passar por mudanças, muitas delas culturais, relativas ao entendimento sobre a importância da produção de dados fidedignos e tempestivos, à capacitação de agentes da ponta e à valorização da transparência como valor norteador para políticas públicas efetivas.

## Bibliografia

BRASIL. *Saúde Brasil 2015/2016: Uma análise da situação de saúde e da epidemia pelo vírus Zika e por outras doenças transmitidas pelo Aedes aegypti*. Brasília, 2016.

VIEGAS, R., GREGOLI, R., RIBEIRO, H. M. Resultado de pesquisa expõe tolerância social à violência contra as mulheres em espaços públicos. In *Visível e invisível: A vitimização de mulheres no Brasil*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017, pp. 25-28. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>. Acesso em 25 julho 2017.

IPEA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Tolerância social à violência contra as mulheres*. Brasília, 2014. Disponível em [http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/140327\\_sips\\_violencia\\_mulheres.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/140327_sips_violencia_mulheres.pdf). Acesso em 25 julho 2017.

CERQUEIRA, D., COELHO, D., FERREIRA, H. *Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014*. Brasília, 2017. Disponível em <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>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

LIMA, R.S., SINHORETTO, J., BUENO, S., *A gestão da vida e da segurança pública no Brasil*. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/se/v30n1/0102-6992-se-30-01-00123.pdf>. Acesso em 2 de outubro de 2017

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

GREGOLI, R. *et. al.* Desafios para o acesso e sistematização dos dados de violência contra as mulheres no Brasil: A experiência de implantação do Observatório da Mulher contra a Violência. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2018 (**Boletim Legislativo nº 70, de 2018**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 10 de abril de 2018.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

