



Análise da efetividade da Lei Maria da Penha e dos Conselhos Municipais da Mulher no combate à violência doméstica e familiar no Brasil

Analysis of Maria da Penha Law effectiveness and the Municipal Councils of Women in fight against domestic and familiar violence in Brazil

GEISA RAFAELA AMANCIO*

THAÍS LIMA FRAGA**

CRISTIANA TRISTÃO RODRIGUES***



RESUMO – A Lei Maria da Penha (LMP) é a principal política pública de combate à violência doméstica e familiar no Brasil; responsável pela criação de medidas punitivas mais severas ao agressor e pela criação de uma rede de atendimento à mulher. Diante disso, buscou-se, neste trabalho, avaliar a efetividade da LMP na redução do estupro e tentativa de estupro, entre 2005 e 2013, e, ainda, verificar a influência dos Conselhos Municipais da Mulher na redução dos casos de violência contra a mulher, para os anos de 2009, 2011, 2012 e 2013. O exame analítico descritivo mostrou que não houve redução das denúncias de estupro e tentativa de estupro durante o período, e o modelo econométrico, utilizando painel com efeitos aleatórios, confirmou a influência dos Conselhos Municipais.

Palavras-chave – Lei Maria da Penha. Políticas Públicas. Violência contra a mulher.

ABSTRACT – The Maria da Penha Law (MPL) is the main public policy of fight against domestic and familiar violence in Brazil. The law is responsible for the creation of severe punitive measures against aggressors, and for the development of a network of attention to women. Therefore, this paper aimed to evaluate the effectiveness of the Maria da Penha Law in the reduction of rapes and rape attempts in the period between 2005 and 2013. Furthermore, this work tried to verify the influence of women's municipal councils in the reduction of cases violence against women, for the years 2009, 2011, 2012 and 2013. The analytic-descriptive examination showed no reduction in allegations of rape and attempted rape during the period, and the econometric model, using panel with random effects, confirmed the influence of municipal councils.

Keywords – Maria da Penha Law. Public Policy. Violence against women.

* Mestranda em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Técnica Administrativa na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Ouro Preto – MG/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/2476549295169359>. E-mail: geisarafaela@gmail.com.

** Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Governador Valadares – MG/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/6988335343613923>. E-mail: thais.fraga@uff.edu.br.

*** Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa – MG/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/6589443552217993>. E-mail: cristiana.rodrigues@ufv.br.

Submetido em: outubro/2015. Aprovado em: maio/2016.

A Lei Maria da Penha foi criada em 2006 para atender a um clamor internacional de defesa dos direitos da mulher, expresso no Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, realizada no Pará, em 1994 e também para atender a própria promulgação constitucional do Brasil, no art. 226, que entende que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações¹” (BRASIL, 1988).

No que tange ao caráter legal, a Lei pode ser compreendida como uma política pública. Segundo Rua (1998), o conceito de política pública está relacionado a procedimentos formais e informais destinados à resolução pacífica dos conflitos. Com isso, a LMP pode ser entendida como uma política do Estado brasileiro que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Porém, não se pode dizer que apenas as mulheres ganham com esta política, seus benefícios se dissipam para toda sociedade. Castilho (2014) entende que a violência contra a mulher atinge a sociedade como um todo, pois esses atos afetam também o bem-estar das famílias, em especial das crianças, bem como a produtividade no trabalho e as relações sociais.

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma em cada cinco mulheres sofre algum tipo de violência na América Latina e Caribe. No Mapa da Violência de 2015, elaborado por Waiselfisz (2015), o Brasil foi o 5º país com maior taxa de feminicídios do mundo, equivalentes a 4,8 homicídios por 100 mil mulheres, em uma amostra com 83 países. De 1980 a 2010, o número de mulheres assassinadas aumentou 230%, com leve decréscimo em 2007, primeiro ano de vigência da Lei Maria da Penha, voltando a crescer nos anos seguintes (WAISELFISZ, 2012).

Como a Lei Maria da Penha é considerada uma medida legal recente, a literatura sobre sua eficácia social ainda é escassa, mas destacam-se estes estudos: Abdala *et al* (2011) avaliou o desempenho das queixas de violência conjugal realizada em cinco delegacias de mulher no estado do Rio de Janeiro, de 2005 a 2008, no entanto, os dados não permitiram inferir se houve acréscimo ou decréscimo na quantidade de denúncias. Garcia *et al* (2013) analisou o impacto nacional da LMP para os casos de homicídios femininos, durante o período de 2001 a 2011 e constatou que não houve redução nas taxas anuais de homicídios. Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou estudo realizado por Cerqueira *et al* (2015), onde avaliou a efetividade da Lei Maria da Penha, considerando os homicídios femininos antes e depois da promulgação da lei, e constatou que a LMP foi eficaz na contenção da violência de gênero no Brasil.

Além disso, outros benefícios da Lei Maria da Penha consistem na criação de estruturas administrativas e judiciais para intervir nos conflitos de gênero, tais como: delegacias especializadas, centros de referência, casas de abrigo, assim como juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher, promotorias especializadas e defensorias especializadas.

Além destes aparatos institucionais, também existem os Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Mulher. Segundo Cortês (2002), os conselhos representam “fóruns institucionalizados de política pública”, que viabilizam a participação popular em temas de interesse público. Apesar de os conselhos não integrarem a rede de atendimento prevista no texto da Lei Maria da Penha, pode ser um importante instrumento de defesa dos direitos da mulher, uma vez que atuam no enfrentamento da discriminação e promoção da igualdade de gênero.

Diante disso, pesquisas direcionadas à avaliação da efetividade da Lei Maria da Penha e a influência de determinados aparatos sociais representam uma contribuição importante à literatura e à sociedade civil. Por isso, o presente trabalho busca verificar a evolução dos crimes contra a mulher no Brasil, especificamente dos casos de estupro² e tentativa de estupro, entre os anos de 2005 a 2013, e ainda verificar a influência dos Conselhos Municipais de Direitos da Mulher na redução dos casos criminais supracitados, nos anos de 2009, 2011, 2012 e 2013.

Este estudo representa a primeira tentativa nacional em analisar o papel destes Conselhos. A hipótese do estudo é que a Lei Maria da Penha inibiu os crimes de violência contra a mulher e que os Conselhos Municipais foram instrumentos institucionais eficazes na redução dos crimes contra a mulher.

Este trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução. A seção 2 discute a Lei Maria da Penha como política pública; a seção 3 descreve a metodologia; a seção 4 expõe os resultados e suas discussões e, por fim, a seção 5 contempla as considerações finais do trabalho.

A Lei Maria da Penha como política pública

Não há consenso na literatura para definição de *políticas públicas*. Ruz (1998) define que uma política pública compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos, em torno da alocação de bens e recursos públicos. Nesse processo estão envolvidos atores políticos que possuem características distintas e que, de alguma forma, influenciam a identificação do problema e o torna público.

Para Secchi (2010), o cerne da criação de qualquer política pública está no problema público. Nesse sentido, Souza (2006) conceitua política pública como tudo aquilo que coloca o governo em ação. Para o SEBRAE³ (2014), “as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos [...] traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e do interesse público”.

De acordo com a literatura, se uma situação persiste durante muito tempo, incomoda um determinado grupo de pessoas, gera insatisfação e não mobiliza as autoridades governamentais, tem-se um “estado de coisas”. Quando este “estado de coisas” passa a preocupar as autoridades, transforma-se em “problema político” e qualificado como tal, estimula a criação de medidas de mitigação, onde originam-se as políticas públicas.

Brewer (1974) explorou o modo como os problemas são reconhecidos e introduziu a noção do processo de política pública como um ciclo em constante movimento. Ao adotar esse modelo, é possível estabelecer os estágios pelos quais o “problema” passa até formar o ciclo político. Segundo Souza (2006), a política pública possui um ciclo constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Este trabalho está focado na última etapa do ciclo, avaliação de política pública.

De acordo com a UNICEF (1990), o processo de avaliação trata do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos.

Diante desta conceituação de política pública, cabe agora compreender como a LMP se insere neste contexto. Segundo Heise (1994, p. 41), a violência contra a mulher “é um fenômeno extremamente complexo, com raízes profundas nas relações de poder baseadas no gênero, na sexualidade, na autoidentidade e nas instituições sociais”. Existem duas abordagens que podem explicá-la, ambas de cunho sociológico: a Teoria do Aprendizado Social e a Teoria Feminista.

A Teoria do Aprendizado Social, elaborada por Edwin Hardin Sutherland, foi desenvolvida como uma tentativa de oferecer uma explicação universal para o crime, baseando-se na interação do indivíduo com o ambiente e na ideia de que o crime é aprendido e não resultado de aspectos hereditários (BRUINSMA, 1992). Para Cerqueira e Lobão (2004), o comportamento do indivíduo é reflexo de experiências pessoais em situações de conflito, em que a relação que se estabelece entre o criminoso com a família, círculos de amizade e comunidade são fatores determinantes da ação criminosa.

Assim, a violência pode ser transmitida de uma geração para outra ou, ainda, o indivíduo pode incorporá-la conforme for a influência de suas relações sociais; por meio destas fontes se definiriam o comportamento do agente agressor à mulher. Pode-se dizer que existe nesta abordagem a compreensão de que as experiências e o processo de comunicação entre os indivíduos podem contribuir com o ato violento (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004).

Existe uma importante consequência que a Teoria do Aprendizado Social impõe, ao descartar a influência de herança hereditária, chamando a atenção para o fato de que jovens que convivem com experiências violentas ou uma subcultura criminosa podem incorporar algum tipo de violência à sua conduta, mostrando-se como um aspecto prejudicial à construção de uma sociedade desenvolvida.

Enquanto isso, a Teoria Feminista focaliza a questão da dominação masculina sobre as mulheres. Para Saffioti (2001), os homens representam uma categoria social que detêm um “projeto de dominação-exploração” das mulheres, ou seja, historicamente a mulher foi objeto de exploração pelo sexo oposto, como resultado, construiu-se uma sociedade patriarcal em que os direitos femininos seriam suprimidos pela vontade masculina.

Apesar dos avanços sociais em busca de uma sociedade igualitária, a violência doméstica seria um reflexo desta sociedade paternalista, que visualiza na figura feminina a postura de submissão e obediência. Assim, a violência contra a mulher é vista como o interesse masculino de garantir a subserviência da mulher.

A Lei Maria da Penha surge como uma política pública de enfrentamento à violência contra a mulher, conforme descreve o próprio texto da Lei nº 11.340, art. 8º. Segundo Lima *et al* (2008), a concretização da Lei foi, sobretudo, o resultado de lutas feministas, intensificadas na década de 70, porém foi com a experiência de Maria da Penha Maia Fernandes que o caso ganhou visibilidade internacional. A vítima sofreu várias tentativas de homicídio e acabou paraplégica, a notoriedade do caso despertou atenção da mídia e suscitou a discussão popular, tornando a violência contra mulher um problema político e fomentando a necessidade de um tratamento legal mais rígido.

Durante um período de intenso debate político até sua legitimação, a Lei Maria da Penha foi criada e hoje é considerada a principal política pública de gênero do país para o combate da violência doméstica e familiar⁴ e, atualmente, é reconhecida pela ONU (Organização das Nações Unidas) como uma das três melhores legislações de enfrentamento à violência contra a mulher do mundo.

A LMP obtém um caráter amplo quanto às formas de praticar a violência à mulher, incluindo além da violência física, a psicológica, a sexual, a patrimonial e a moral e legitimando que a violência ultrapassa uma questão familiar, é, sobretudo um problema de Estado, que, como tal, necessita de mecanismos adequados para controle e repressão (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2007). Dentre estes, está a construção da rede de atendimento à mulher, descrito no art. 8º da lei, que envolve a criação de Delegacias de Atendimento à Mulher, de programas de erradicação da violência contra a mulher e a promoção de medidas socioeducativas junto à população.

Para Fajnzylber *et al* (2002, p. 1323), “*violence and crime threaten social stability and are becoming major obstacles to development*”⁵. Nesse sentido, a lei surge não como elemento de repressão apenas, mas de promoção da igualdade entre os gêneros. Sendo assim, atrelada a instrumentos de coibição, existe intrinsecamente um incentivo à construção de uma sociedade justa, igualitária e que proteja a dignidade humana.

Metodologia

Análise dos dados

A análise empírica dos dados baseou-se em duas etapas: a primeira etapa consistiu na observação analítico-descritiva do total de casos de estupro e tentativa de estupro para o seguinte período: 2005 a 2013, considerando as 27 unidades federativas, sendo analisado o desempenho *ex-ante* e *ex-post* para verificar a efetividade da Lei Maria da Penha no Brasil.

A segunda etapa consistiu na utilização de dados em painel para verificar o efeito da presença dos Conselhos Municipais de Proteção aos Direitos da Mulher. Nesta etapa, consideraram-se os anos de 2009, 2011, 2012 e 2013⁶.

A modelagem econométrica segue expressa na equação 01:

$$\ln(\text{Estupro})_{it} = \alpha_i + \ln(\beta_1 \text{ConsMulher}_{it}) + \ln(\varphi_1 \text{AnosEstud.}_{it}) + \ln(\varphi_2 \text{PopDesoc}_{it}) + \ln(\varphi_3 \text{RendCap}_{it}) + \mu_{it}$$

$$i = 1,2,3, \dots, 27$$

$$t = 2009, 2011, \dots, 2013$$

Em que: Estupro_{it} representa a variável dependente: Somatório dos casos de estupro e tentativa de estupro. O componente seguinte da equação, α_i , representa o termo constante. O parâmetro β indica a presença de Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, que assumirá valor 1, para presença e zero, caso contrário. Os parâmetros φ_i indicam os controles do modelo, φ_1 os anos de estudo para pessoas com 25 anos ou mais, φ_2 a população desocupada e φ_3 , a renda *per capita*.

Em seguida, foi realizada uma rotina de testes para verificar a modelagem adequada dos dados, entre os seguintes modelos: *Pooled*, Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios. Segundo Johnston e Dinardo (1997), o *Pooled* é o método mais simples de estimação, em que ignora-se a estrutura dos dados, ou seja, inexistem heterogeneidade, os erros são homocedásticos e não correlacionados e a estimação é feita por Mínimos Quadrados Ordinários.

Em contrapartida, o modelo de Efeitos Fixos considera a heterogeneidade entre as seções cruzadas, capturando-a pelo termo constante; o efeito não observado correlaciona-se com as variáveis explicativas e a estimação também é feita por Mínimos Quadrados Ordinários. Por último, o modelo de Efeitos Aleatórios considera a heterogeneidade fixa e a capta por um termo residual aleatório, não permitindo a correlação entre o efeito não observado e as variáveis explicativas e, ainda, a estimação é feita por Mínimos Quadrados Generalizados.

Para definir o modelo apropriado, foram realizados os testes de *Chow*, *Breush-Pagan* e *Hausman*. Além destes, também foram aplicados o teste de *Wooldridge* e *Pesaran-Pesaran* para verificar se os erros são autocorrelacionados e/ou heterocedásticos.

O teste de *Chow* verifica se as observações são estáveis no decorrer do tempo, ou seja, se os interceptos das seções cruzadas são constantes, para tanto adota como hipótese nula a estabilidade das estimativas e como hipótese alternativa a instabilidade das estimativas. Neste caso, quando o teste identifica a presença de falha estrutural nas observações, rejeita-se a hipótese nula, sugerindo que a estimação adequada será o Modelo de Efeitos Fixos, caso contrário o modelo adequado será o *Pooled* (WOOLDRIDGE, 2006).

Segundo Greene (2003), o teste de *Breush-Pagan* baseia-se no Multiplicador de *Lagrange* e adotada como hipótese nula que a variância dos erros é homocedástica, ou seja, inexistem componentes individuais aleatórios, e como hipótese alternativa que a variância dos erros é heterocedástica. Sendo

assim, quando rejeita-se a hipótese nula sugere-se a indicação do Modelo de Efeitos Aleatórios, caso contrário, deve-se estimar usando o *Pooled*.

O teste de *Hausman* verifica se existe correlação do termo de erro com as variáveis explicativas, caso a hipótese nula seja rejeitada, sugere-se a estimação por Efeitos Fixos, caso contrário, estima-se por Efeitos Aleatórios e os Mínimos Quadrados Generalizados gerarão estimativas consistentes e eficientes (MADDALA, 2003).

Fonte de dados

Foram adotadas três bases de dados para coleta das variáveis: no Fórum de Segurança Pública foram coletadas as incidências criminais de estupro e tentativa de estupro, na Pesquisa de Perfil dos Municípios, realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), foi extraída a quantidade de Conselhos Municipais e as demais variáveis – anos de estudo, população desocupada e renda *per capita* – coletados no site do IPEADATA, conforme demonstra o Quadro 1:

Quadro 1 – Variáveis adotadas no estudo

| VARIÁVEIS | DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS | PERÍODO | FONTE |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------|
| Ln (Estupro) | Logaritmo do Somatório das denúncias de estupro e tentativas de estupro | 2005-2013 | Fórum de Segurança Pública |
| Ln(Conselhos Municipais) | Logaritmo da Quantidade de Conselhos Municipais de Direitos da Mulher | 2009; 2011-2013 | IBGE |
| Ln (Anos de estudo) | Logaritmo da média de anos de estudo de pessoas com 25 anos de idade ou mais | 2009; 2011-2013 | IPEADATA |
| Ln (População Desocupada) | Logaritmo do número de pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada. | 2009; 2011-2013 | IPEADATA |
| Ln (Renda <i>per capita</i>) | Logaritmo da renda média por indivíduo | 2009; 2011-2013 | IPEADATA |

Fonte: Elaboração própria a partir do Fórum de Segurança Pública, IPEADATA e IBGE.

É importante destacar que os dados de estupro e tentativa de estupro estão submetidos ao problema de subnotificação, uma vez que a vítima pode se sentir intimidada ou envergonhada e não denunciar o ato, e, mesmo sendo a principal limitação, não inviabiliza a pesquisa. O trabalho de Abdala *et al* (2011) também representa uma tentativa nacional usando dados oficiais. Além disso, mesmo diante da subnotificação, é preciso dar um retorno à comunidade científica e sociedade civil quanto à efetividade das políticas públicas adotadas pelo Estado.

Resultados e discussão

Análise descritiva

Iniciando pela abordagem qualitativa e descritiva das informações de casos de estupro e tentativa de estupro, buscou-se captar os aspectos mais pertinentes no comportamento temporal dos dados,

considerando as características regionais. Dito isso, a Tabela 1 apresenta as informações de estupro e tentativa de estupro por estado.

Tabela 1: Casos de estupro e tentativa para os anos de 2005-2013 para os estados do Brasil

| Estados | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Acre | 119 | ... | ... | 176 | 183 | 220 | 282 | 446 | 392 |
| Alagoas | 150 | ... | ... | 199 | 168 | 448 | 426 | 553 | 566 |
| Amapá | 164 | ... | ... | 174 | 190 | 74 | 12 | 408 | 361 |
| Amazonas | 460 | ... | ... | 372 | 879 | 1409 | 1298 | 1345 | 1860 |
| Bahia | 1638 | ... | ... | 1326 | 2544 | 2447 | 2356 | 2739 | 3124 |
| Ceará | 487 | ... | ... | 623 | 1225 | 577 | 1332 | 1632 | 1830 |
| Distrito Federal | 400 | 336 | 537 | 262 | 650 | 979 | 816 | 953 | 933 |
| Espírito Santo | 111 | 205 | 429 | 233 | 251 | 958 | 761 | 859 | 618 |
| Goiás | 820 | 709 | 1049 | 623 | 1527 | 1230 | 1385 | 681 | 606 |
| Maranhão | 634 | ... | ... | 691 | 1275 | 1092 | 1276 | 1232 | 1257 |
| Mato Grosso | 367 | 405 | 550 | 447 | 1313 | 1238 | 1177 | 1369 | 1557 |
| Mato Grosso do Sul | 486 | 480 | 860 | 380 | 836 | 1044 | 1089 | 1491 | 1393 |
| Minas Gerais | 1047 | 755 | 1226 | 442 | 1367 | 3080 | 2357 | 2326 | 1923 |
| Pará | 658 | ... | ... | 909 | 1159 | 1471 | 2100 | 2575 | 3257 |
| Paraíba | 189 | ... | ... | 160 | 309 | 307 | 301 | 373 | 359 |
| Paraná | 831 | ... | ... | 1153 | 1669 | 2935 | 3558 | 3919 | 4006 |
| Pernambuco | 371 | 514 | 601 | 1007 | 1814 | 2185 | 2276 | 2430 | 2775 |
| Piauí | 176 | ... | ... | 237 | 378 | 350 | 307 | 545 | 535 |
| Rio de Janeiro | 1579 | 1474 | 2945 | 1641 | 4170 | 4808 | 5120 | 6363 | 6101 |
| Rio Grande do Norte | 216 | ... | ... | 197 | 1344 | 3373 | 420 | 357 | 263 |
| Rio Grande do Sul | 1998 | 1723 | ... | 1805 | 3615 | 698 | 3852 | 4798 | 4484 |
| Rondônia | 296 | ... | ... | 469 | 769 | 888 | 958 | 999 | 950 |
| Roraima | 112 | ... | ... | 146 | 408 | 366 | 354 | 317 | 372 |
| Santa Catarina | 863 | 764 | 1597 | 1000 | 3581 | 2690 | 3020 | 3545 | 3624 |
| São Paulo | 3903 | 3425 | 3223 | 3387 | 5645 | 9879 | 10399 | 12886 | 12057 |
| Sergipe | 139 | ... | ... | 151 | 332 | 343 | 369 | 519 | 520 |
| Tocantins | 238 | ... | ... | 197 | 413 | 407 | 424 | 449 | 517 |
| TOTAL | 18452 | 10790 | 13017 | 18407 | 38014 | 45496 | 48025 | 56109 | 56240 |

Fonte: Elaboração própria a partir do Fórum de Segurança Pública. Nota: (...) Informação não disponível.

No ano de implantação da Lei, houve redução dos casos para todos estados⁷, com exceção dos seguintes: Espírito Santo, que apresentou aumento de 84,6%, Pernambuco com aumento de 38,5% e Mato Grosso com aumento mais discreto de 10,35%.

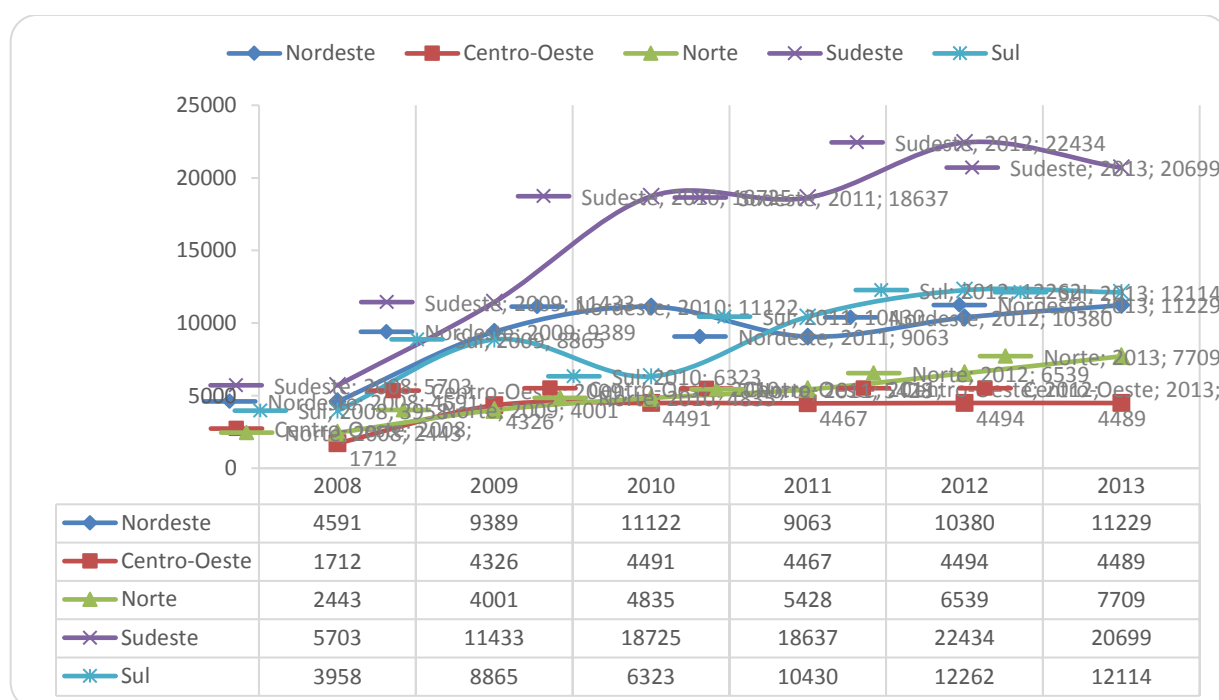
No entanto, para o ano de 2007, praticamente todos os estados que disponibilizaram informações aumentaram o número de casos de estupro e tentativa de estupro, a única exceção foi São Paulo, que reduziu o número de casos em 5,89%. Para os demais estados, destacaram-se novamente o Espírito Santo com aumento de 109,26% e Rio de Janeiro com 99,79%.

Ao comparar informações de 2005 e 2013, para todos os Estados, exceto Goiás (-26,09%), houve aumento no número de casos de estupro, especialmente para os estados de Pernambuco (647,97%), Espírito Santo (456,75%), Pará (394,98%), Paraná (382,06%), Mato Grosso (324,25%), Santa Catarina (319,93%) e Amazonas (304,34%).

O aumento global dos casos de estupro e tentativa de estupro, expresso na Figura 1, sugere que a Lei Maria da Penha poderia ser considerada uma política pública, que não necessariamente promove a redução dos casos de estupro e tentativa de estupro, mas que atua na proteção dos direitos da mulher, ao permitir que as mulheres se sintam seguras para procurar as delegacias especializadas, reduzindo os índices de subnotificação.

No entanto, este aumento também pode ser proveniente da elevação absoluta dos casos, que indicaria a não efetividade da Lei Maria da Penha. Garcia *et al* (2013) também analisaram a efetividade da Lei Maria da Penha, contudo considerou a mortalidade das mulheres por agressão e verificou que a LMP também não foi capaz de reduzir os homicídios femininos. Além disso, Garcia *et al* (2013) também apontam a necessidade de esforço contínuo para que uma medida legal promova uma mudança cultural, assim, uma atuação coordenada e efetiva entre os serviços de atendimento à mulher vítima de violência é passo essencial para eficácia da Lei Maria da Penha. Um outro fator apontado no trabalho para explicar a não efetividade consiste na demora em que as medidas punitivas são implementadas, gerando a sensação de impunidade e estimulando a ocorrência de ações violentas.

Figura 1: Evolução do número de casos estupros entre 2008 e 2013 por região.



Fonte: Elaboração própria a partir do Fórum de Segurança Pública.

A figura 1 ainda permite verificar que a região Sudeste concentrou o maior número de casos, seguido das regiões Sul e Nordeste. Ao considerar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados brasileiros (Tabela 2), observa-se que os melhores valores do indicador pertencem a estados da região Sul e Sudeste, que também são as regiões com maior número de denúncias de estupro e tentativa de estupro. Isso seria um indício de que o grau mais elevado de instrução e renda aumentaria a propensão das mulheres a denunciarem o agressor.

Tabela 2 – IDH das Regiões em 2010

| ESTADO | IDH | ESTADO | IDH |
|--------------------|-------|---------------------|-------|
| Acre | 0.663 | Paraná | 0.749 |
| Alagoas | 0.631 | Pará | 0.646 |
| Amapá | 0.708 | Pernambuco | 0.673 |
| Amazonas | 0.674 | Piauí | 0.646 |
| Bahia | 0.66 | Rio de Janeiro | 0.761 |
| Ceará | 0.682 | Rio Grande do Norte | 0.684 |
| Distrito Federal | 0.824 | Rio Grande do Sul | 0.746 |
| Espírito Santo | 0.74 | Rondônia | 0.69 |
| Goiás | 0.735 | Roraima | 0.707 |
| Maranhão | 0.639 | Santa Catarina | 0.774 |
| Mato Grosso do Sul | 0.729 | São Paulo | 0.783 |
| Mato Grosso | 0.725 | Sergipe | 0.665 |
| Minas Gerais | 0.731 | Tocantins | 0.699 |
| Paraíba | 0.658 | | |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNUD.

Resultados econométricos

Os testes de *Chow*, *Breush-Pagan* e *Hausman* apontaram o Modelo de Efeitos Aleatórios como o mais adequado à modelagem das estimativas. Os testes de *Wooldridge* e *Pesaran-Pesaran* indicaram a necessidade de correção para autocorrelação entre os erros (ver Tabela 3).

Tabela 3 - Testes para auxiliar na escolha do modelo de regressão e verificar autocorrelação serial

| TESTES | ESTATÍSTICA DO TESTE |
|--------------------------|----------------------|
| Teste de Chow | 3,00** |
| Teste Breush-Pagan | 39,52*** |
| Teste de Hausman | 7,10 |
| Teste de Wooldridge | 304,181*** |
| Teste de Pesaran-Pesaran | 0,945 |

Fonte: Elaboração Própria. Nota: ***Significativo a 1%; **Significativo a 5%; *Significativo a 10%.

A Tabela 4 apresenta os resultados do modelo, onde foram significativas apenas as variáveis Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e População Desocupada. Em seguida será explicado o papel de cada uma destas variáveis para o desempenho dos casos de estupro e tentativa de estupro.

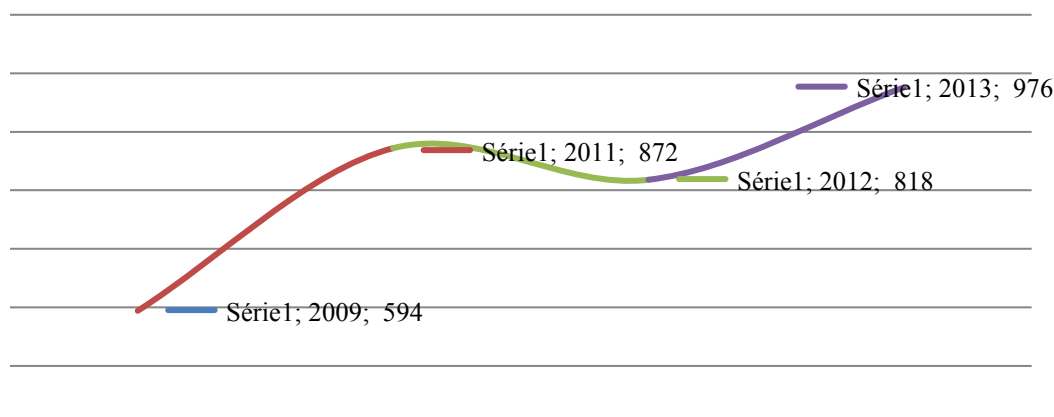
Tabela 4 - Regressão para casos de estupro e tentativa de estupro com erros padrão robustos

| VARIÁVEIS | COEFICIENTES |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------|
| Conselho Municipal dos Direitos da Mulher | 0.3247285*** (0.0824027) |
| Anos de estudos de pessoas de 25 anos ou mais | 0.709893 ^{ns} (2.028485) |
| População desocupada | 0.354781* (0.0939042) |
| Renda <i>per capita</i> média | 0.9418389 ^{ns} (1.003476) |
| Constante | -5.878717** (3.216886) |
| Observações | 107 |

Fonte: Elaboração própria. Nota: ***Significativo a 1%; **Significativo a 5%; *Significativo a 10%; ^{ns} Não significativo.

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher são voltados à discussão e promoção de políticas de interesse das mulheres, dentre elas incluem-se ações direcionadas à violência contra a mulher. Analisando o período do estudo, observou-se uma evolução crescente na criação dos conselhos (Figura 2). Normalmente, as regiões com maior número de conselhos foram as regiões Sudeste e Nordeste, com 62,68% do total de conselhos do país, em 2013.

Figura 2: Número de Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, 2009, 2011-2013.



Fonte: Elaboração própria, baseados nos dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios (IBGE).

A estimativa demonstrou que o aumento dos conselhos está positivamente relacionado com os casos de estupro e tentativa de estupro. Assim, não é possível qualificar os Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher como instrumento de redução dos casos de estupro e tentativa de estupro, refutando a hipótese adotada no trabalho.

Em contrapartida, este resultado sugere duas possibilidades de interpretação: a primeira revela que a presença de conselhos nos municípios estimula o aumento das denúncias, uma que vez que cria um ambiente para articulação de propostas, promoção de ações educativas e execução de programas que atendam aos direitos da mulher, assim o conselho evidencia-se como uma ferramenta no enfrentamento da violência contra a mulher.

Por outro lado, pode indicar que o conselho *per se* não é capaz de mitigar as taxas de violência contra a mulher, assim como apontado por Cortês (2002), a efetividade de qualquer conselho está condicionada ao nível de organização social. Sugerindo que, para contrapor ao quadro negativo de aumento da violência, seria necessário maior grau de organização entre os agentes sociais.

Este resultado ambíguo sugere que é necessária cautela ao analisar a efetividade dos conselhos municipais na proteção dos direitos da mulher. O aumento das denúncias está relacionado com fatores sociocomportamentais, que precisariam de maior horizonte de análise para observar a possibilidade de mudança cultural. Além disso, a inserção de variáveis de controle comportamental poderia melhorar a consistência do modelo econométrico.

Outra característica importante da Tabela 4 é a significância estatística da população desocupada, que está coerente com o esperado pela literatura. Garcia *et al* (2013), baseando-se em estudo realizado no Canadá, afirmam que o acesso de homens e mulheres ao mercado de trabalho contribui com maior distanciamento de relações violentas. Segundo o estudo, esperava-se também que maiores níveis de renda e nível educacional contribuíssem com a redução da violência doméstica, contudo, o presente trabalho não conseguiu verificar esta relação, provavelmente devido à escassez de observações disponíveis e ao problema de subnotificação ser maior no Brasil que no Canadá.

Conclusão

O presente estudo demonstrou que a violência contra a mulher ocupa uma dimensão alarmante no país, e este quadro se deteriora ainda mais se forem consideradas as taxas de subnotificação, em que a mulher, por medo do agressor ou do julgamento social, opta por não realizar a denúncia junto às autoridades competentes.

Existe, sem dúvida, um problema social que precisa do envolvimento da sociedade civil e da atuação política coordenada, com medidas efetivas de redução dos índices de violência. A Lei Maria da Penha foi um importante passo na proteção dos direitos da mulher e possibilitou o aumento das denúncias, além disso o próprio escopo legal, caracterizado pela imposição de medidas severas, atua no sentido de desestimular a ação criminosa.

Contudo, não foi possível definir se fatalmente houve aumento nos números de casos de estupro e tentativa de estupro, o que apontaria para ineficiência da LMP; ou o aumento dos casos se deve ao aumento das denúncias e indicariam que as mulheres se sentem protegidas pelo aparato imposto pela Lei. Nesse sentido, sugere-se para futuros estudos a investigação empírica a partir de pesquisas de campo com as mulheres vítimas de violência.

A criação da LMP prevê medidas legais e auxílio psicológico às vítimas, e a criação dos Conselhos Municipais de Direito da Mulher podem contribuir com a redução da omissão por parte das vítimas.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher constitui um ambiente institucionalizado para o envolvimento popular, com respaldo legal e credibilidade política, e, apesar de fomentar ações de defesa dos direitos da mulher, não foi possível inferir pelos dados da pesquisa sua efetividade. Além disso, a

relação positiva entre estupro e população desocupada demonstra que a inserção do indivíduo no mercado de trabalho representa uma importante alternativa ao enfrentamento da violência.

É importante ressaltar que esta pesquisa se limita pelo período analítico adotado, mas que se destaca pela tentativa de avaliar a efetividade da LMP e dos conselhos municipais de assistência à mulher, que, quanto a este último objetivo, representa a primeira experiência nacional. Diante disso, para melhor captar a influência da LMP e dos conselhos, sugere-se que os próximos trabalhos possuam um horizonte temporal maior e incluam mais variáveis de controle, que captem a estreita relação entre violência e condições sociais.

Referências

- ABDALA, Cláudia; SILVEIRA, Kátia; MINAYO, Maria Cecília Souza. Aplicação da Lei Maria da Penha nas delegacias de mulher: o caso do Rio de Janeiro. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 571-600, 2011.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837.html>. Acesso em: 01 out. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 11.340/2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 02 out. 2014.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2007. CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria. **Lei Maria da Penha: do papel para a vida**. Comentários à lei 11340/2006. CECIP. 2007.
- BREWER, Garry D. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n. 3, p. 239-244, 1974. <http://dx.doi.org/10.1007/BF00144283>.
- BRUINSMA, G. J. (1992), Differential Association Theory Reconsidered: An Extension and Its Empirical Test. **Journal of Quantitative Criminology**, vol. 8, pp. 29- 49. <http://dx.doi.org/10.1007/BF01062758>.
- CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **A Lei Maria da Penha e as políticas públicas**. Secretaria da Segurança Pública, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=91&id=20355>. Acesso em: 23 set. 2014.
- CERQUEIRA D; MATOS, M.V; MARTINS, Ana P.A; PINTO JUNIOR, J. Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha. **Texto para discussão do IPEA n. 2.048**. Brasília, mar. 2015.
- CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 2, 2004, pp. 233 a 269.
- FAJNZYLBER, P; LEDERMAN, D; LOAYZA, N. What causes violent crime? **European Economic Reviewed**, n. 46, p.1323-1357, 2002.
- CÔRTEZ, S. M. V. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, ANPOCS, 26. 2002, Caxambu. Anais... Caxambu, MG, 2002. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4446&Itemid=317.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2010, 2012, 2013 e 2014**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br>. Acesso em: 16 nov. 2014.
- GARCIA, Leila P; FREITAS, Lúcia R; SILVA, G.D; HOFELMANN, D.A. **Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil (Sum)**. São Paulo: IPEA, 2013. 5 p.
- GARCIA, Leila P; FREITAS, L. R; HOFELMAN, D.A. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil. **Revista Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, 22(3):383-394, jul.-set 2013.
- GREENE, William. **Econometric Analysis**. 4th edition. Prentice Hall, 2000.
- HEISE, L. Gender-based abuse: the global epidemic. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 10, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>. Acesso em: 15 out. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADA (IPEA). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2014.
- JOHNSTON, J. e DINARDO, J. **Métodos econométricos**. 4. ed. Lisboa: McGraw-Hill, 1997.
- LIMA, Daniel Costa; BÜCHELE, Fátima; DE ASSIS CLÍMACO, Danilo. Homens, gênero e violência contra a mulher. **Saúde e Sociedade**, v. 17, n. 2, p. 69-81, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902008000200008>.
- LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE, 2008.

- MADDALA, G. S. **Introdução à econometria**. Rio de Janeiro: LTC, 2003.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel (Orgs.). **O estudo da política**: temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SAFFIOTI, H. I. B. Violência contra a mulher e violência doméstica. In: SEMINÁRIO ESTUDOS DE GÊNERO FACE AOS DILEMAS DA SOCIEDADE BRASILEIRA, 2001, Itu, São Paulo, 2001a, 21p. Mimeografado.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, Celina de. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.
- _____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.
- UNICEF. Guide for monitoring and evaluation. New York: Unicef, 1990.
- WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2015**: Homicídio de mulheres no Brasil. Brasília-DF, 2015. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em: 18 abr. 2016.
- WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2012**. Atualização: Homicídio de mulheres no Brasil. Brasília-DF, 2012. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf. Acesso em: 18 fev. 2015.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. São Paulo: Thomson, 2006.

¹Artigo 226, parágrafo 8º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

² É considerado estupro ou violência sexual toda ação na qual uma pessoa, em situação de poder, obriga outra à realização de práticas sexuais, contra a vontade, por meio de força física, ameaça, uso de armas, drogas ou outros meios (IBGE, 2014).

³ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

⁴ Entende-se por violência doméstica e familiar aquela praticada na unidade doméstica, familiar (com indivíduos aparentados ou não) e em qualquer relação de afeto, onde o agressor conviva ou tenha convivido com a vítima, segundo a Lei nº 11.340 (BRASIL, 2006).

⁵ “Violência e criminalidade ameaçam a estabilidade social e estão se tornando os principais obstáculos ao desenvolvimento”.

⁶ Os demais anos não foram utilizados na abordagem empírica devido à indisponibilidade de informações.

⁷ Foram analisados comparativamente apenas os estados com disponibilidade de dados – 11 Estados apenas.