

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA E DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DA MULHER NO BRASIL

Geisa Rafaela Sousa Amancio¹
Thaís Lima Fraga²
Cristiana Tristão Rodrigues³

RESUMO

A Lei Maria da Penha (LMP) é uma das principais políticas públicas 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. Assim, o escopo deste trabalho consistiu na avaliação da efetividade da LMP na redução do estupro e tentativa de estupro, entre 2005 e 2013, além disso, também foi verificada a influência dos conselhos municipais da mulher na redução da violência, para os anos de 2009, 2011 a 2013. O impacto da lei foi investigado a partir do exame analítico-descritivo dos casos de ocorrência e tentativa de estupro. Em seguida, estimou-se um painel com efeitos aleatórios, que confirmou o impacto da existência de conselhos municipais e da população desocupada no aumento dos casos de estupro e tentativas de estupro.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Políticas Públicas; Violência contra à mulher.

ABSTRACT

The Maria da Penha Law (MPL) is one of the main public policies of fight against domestic and familiar violence in Brazil. The law is responsible for the creation of severe punitive measures against aggressors, and also for the development of a network of attention to women. Thus, this article 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 violence, for the years 2009, 2011 to 2013. The impact of the law was studied through the analytic-descriptive examination of cases of both occurrence and attempt of rape. Thereupon, a random effects panel data was estimated confirming the impact of the existence of municipal councils and unemployed population to the increase in the cases of rapes and rape attempts.

¹ Mestranda em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: geisa.rafaela@ufv.br

² Mestranda em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: thais.lima@ufv.br

³ Doutora em Economia Aplicada (UFV), Professora na Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: cristiana.rodrigues@ufv.br

Keywords: Maria da Penha Law; Public Policy; Violence against women

JEL: K42

1. INTRODUÇÃO

A Lei Maria da Penha, nº 11.340, foi criada em 2006 e surge para atender a um clamor internacional de defesa dos direitos da mulher e da própria promulgação constitucional do Brasil, 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 no atendimento do art. 226 da constituição brasileira, 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 relações⁴” (SENADO FEDERAL, 2014).

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma em cada cinco mulheres sofre algum tipo de violência na América Latina e Caribe. Em pesquisa realizada pela CEBELA⁵ e FLACSO Brasil, na tentativa de construir um mapa de violência para o ano de 2012, o Brasil foi o 7º país com maior taxa de homicídios femininos para cada 100 habitantes, enquanto o Iraque ocupava a 16ª posição, dentre 84 países selecionados. 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 e ainda 41% dos casos de morte da mulher foi na própria residência (WAISELFISZ, 2012).

Assim como apontado por Cerqueira *et. al* (2015, p.7), “a violência doméstica é a mãe de todas as violências”, como sua ocorrência está inserida no seio familiar, além do impacto físico e emocional às mulheres, as crianças e jovens são também intensamente afetados, replicando o aprendizado de violência em suas demais relações sociais.

A literatura sobre a eficácia social da Lei Maria da Penha ainda é escassa, 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 Lei para os casos de homicídios

⁴Artigo 226, parágrafo 8º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁵ Centro Brasileiro de Estudos Latino - Americanos

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 avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha, considerando os homicídios femininos antes e depois da promulgação da lei e constatou sua eficácia na contenção da violência de gênero no Brasil, conforme Cerqueira *et. al* (2015).

No que tange ao caráter legal, a Lei Maria da Penha (LMP) pode ser compreendida como uma política pública. Segundo Rua (1998), o conceito de política pública está relacionado a procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos. A LMP é 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. Castilho (2014) relata 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 afetivas.

A efetividade da Lei Maria da Penha ainda é bastante restrita, mesmo sendo uma política recente, é impossível negar sua participação na criação de estruturas administrativas e judiciais para intervir nos conflitos de gênero. A partir dela foram construídas 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 (2006), os conselhos representam “fóruns institucionalizados de política pública”, que viabilizam a participação popular em temas de interesse público. Apesar dos conselhos municipais não integrarem a rede de atendimento prevista na Lei Maria da Penha, pode ser um importante instrumento de defesa dos direitos da mulher, uma vez que atua no enfrentamento da discriminação e promoção da igualdade de gênero.

Pesquisas direcionadas a avaliação da Lei Maria da Penha representam uma contribuição importante à literatura por fornecer uma medida da efetividade dos instrumentos legais e do impacto sobre o bem-estar social. Contudo é importante destacar o problema de subnotificação que as informações desta natureza estão submetidas. Geralmente, as agressões ocorrem na esfera doméstica, segundo a Organização Mundial da

Saúde (OMS), em 68,8% dos atendimentos a mulheres vítimas de violência o ato ocorre na residência da vítima.

Pesquisa divulgada pelo *DataSenado* (2013) revelou dados ainda mais alarmantes, 65% das mulheres que declaram sofrer agressão relatam que esta foi realizada pelo marido, namorado ou companheiro, sob influência do ciúme e/ou uso abusivo de álcool, o que revela uma barreira à denúncia, imposta pelos laços familiares ou afetivos do agressor com a vítima.

Além disso, a vítima pode se sentir intimidada ou envergonhada e não denunciar o ato, aumentando os índices de subnotificação e comprometendo uma análise mais assertiva da efetividade da Lei Maria da Penha. O IPEA realizou em 2013 uma pesquisa de vitimização com perguntas sobre violência sexual e estimou que 527 mil mulheres sofreram estupro ou tentativa de estupro no país e apenas 10% teriam sido reportados às autoridades (CERQUEIRA; COELHO, 2014).

Apesar da limitação dos dados, a presente pesquisa busca avaliar qualitativamente a evolução dos crimes contra a mulher no Brasil, especificamente os casos de estupro⁶ 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 destes casos criminais, nos anos de 2009; 2011 a 2013. A hipótese do estudo é que a implementação da lei inibiu os crimes de violência contra a mulher e que os Conselhos Municipais são instrumentos institucionais eficazes na redução dos crimes contra a mulher.

Este trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução. A seção 2 apresenta o arcabouço teórico; 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.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Política Pública e seus ciclos

Não há um consenso na literatura acerca de uma definição para *políticas públicas*. A política pública como área de conhecimento surge nos Estados Unidos com os estudos

⁶É 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).

de H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, esses autores trouxeram grandes contribuições para a literatura.

Laswell (1936) conciliou o conhecimento científico acadêmico com as decisões do governo ao introduzir a expressão *policy analysis* (análise de política pública), segundo o autor deveria existir um estreitamento entre as relações dos grupos sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) inseriu o conceito de racionalidade dos decisores públicos, em que ao adotar determinada política existiriam algumas limitações, como falta de informação, tempo, auto-interesse dos decisores, mas também a criação de estruturas (regras ou incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e os direcione para o resultado desejado.

Lindblom (1959) questionou a ênfase dada por Laswell e Simon à racionalidade. Para o autor as políticas públicas deveriam incorporar outros fatores e elementos, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) colaborou ao definir as políticas públicas como um sistema em que há uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. O autor enfatizou o papel dos agentes envolvidos na política. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse (agentes), que influenciam seus resultados e efeitos. Na linguagem do autor, uma política pública resulta do processamento pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

Na literatura nacional, Rua (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. E, nesse processo, estão envolvidos atores políticos que possuem características distintas e que, de alguma forma influenciam, na identificação do problema e o tornam público.

Para Seichi (2010), o cerne da criação de qualquer política pública está no problema público, neste sentido SOUZA (2006), conceitua política pública como tudo aquilo que coloca o governo em ação. Para Lynn (1980) *apud* Souza (2006), a política pública representa um conjunto de ações capaz de promover efeitos específicos. Para o SEBRAE (2014), “as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos [...] traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”. Além disso, o próprio conteúdo da lei nº 11.340, art. 8º, já classifica a LMP como uma política pública para coibir a violência doméstica e familiar.

De acordo com a literatura se uma situação persiste durante muito tempo, incomoda um determinado grupo de pessoas e gera insatisfações e não mobiliza as autoridades governamentais, trata-se de um "estado de coisas". Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e coloca-se como uma prioridade na agenda governamental, então se torna um "problema político" e se instiga a criação de ações de mitigação. No campo específico da política pública alguns modelos e métodos foram desenvolvidos para entender melhor como e porque um "estado de coisa" se transforma em um "problema político".

A política pública é um fenômeno complexo que envolve inúmeras decisões tomadas por diversos indivíduos. É possível observar que estes atores são moldados no cerne das estruturas e operam de acordo com as ideias que eles sustentam. Essas forças alteram as políticas e as decisões relacionadas ao processo de *policy-making*.

Lasswell (1956) desdobra o processo de *policy-making* em vários estágios, em que ele pode ser entendido como: "um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações fluem de uma forma mais ou menos sequencial em que há o surgimento do problema até a efetivação de uma política. A sequência resultante desses estágios é conhecida como "ciclo da política pública".

A formulação de Lasswell serviu de base para muitos outros modelos. 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), o ciclo da política pública é 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-se 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 a relevância de seus objetivos.

2.2.A violência contra mulher e a Lei Maria da Penha como Política Pública

Segundo Heise *et al.* (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 auto-identidade 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 elaborada 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 e LOBÃO, 2004).

Existe uma importante consequência que a Teoria do Aprendizado Social impõe, ao descartar a influência de herança hereditária, chama a atenção para o fato de que jovens que convivam 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 de 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 no enfrentamento da violência contra a mulher. Segundo Lima *et al.*(2010), 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 durante 20 anos foi alvo de violência do próprio marido 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, especificamente direcionada ao combate da violência doméstica e familiar⁷ e atualmente reconhecida pela ONU (Organização das Nações Unidas) como uma das três melhores legislações de enfrentamento da violência contra a mulher do mundo.

Para tanto, a lei 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, 2014). 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, criação 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), a “*violence and crime threaten social stability and are becoming major obstacles to development*”. Neste sentido, a lei surge, não como elemento de repressão apenas, mas de promoção da igualdade entre os gêneros. Representa um estímulo a alteração cultural na sociedade, assim como qualquer outro indivíduo, as mulheres não podem ser violentadas e aceitarem esta ação submissamente. Sendo assim, atrelada a instrumentos de coibição existe intrinsecamente um incentivo a construção de sua sociedade justa, igualitária e que proteja a dignidade humana. Assim, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2014), a violência contra mulher favorece a

⁷Entende-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 Lei nº 11.340 (BRASIL, 2014).

transmissão inter-geracional da violência e contribui com a situação de seguridade da região.

3. METODOLOGIA

3.1 Análise dos dados

A análise empírica dos dados baseou-se em duas etapas: a primeira fase 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. Será verificado o desempenho temporal dos casos de violência contra a mulher, a partir da observação *ex-ante* e *ex-post* para verificar a efetividade da Lei Maria da Penha no Brasil.

A segunda fase consistiu na utilização de dados em painel para verificar o efetiva presença dos Conselhos Municipais de Proteção aos Direitos da Mulher, como *proxy* para analisar a efetividade do aparato institucional na Lei. Nesta etapa, considerou-se os anos de 2009, 2011, 2012 e 2013⁸.

A modelagem econométrica segue expressa na equação 01:

$$\ln(\text{Estupro})_{it} = \alpha_i + \ln(\beta_1 \text{ConsMulher}_{it}) + \ln(\varphi_1 \text{AnosEstud.}_{it}) + \ln(\varphi_2 \text{PopDesoc}_{it}) + \ln(\varphi_3 \text{Rendapc}_{it}) + \mu_{it} \quad (01)$$

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

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

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, realizou-se 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 ignoram-se a estrutura dos dados, ou seja, inexistente heterogeneidade, os erros são homocedásticos e não correlacionados e a estimação é feita por Mínimos Quadrados

⁸Os demais anos não foram utilizados na abordagem empírica devido a indisponibilidade de informações.

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 permite a correlação entre o efeito não observado e variáveis explicativas e ainda a estimação é feita por de 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.

Com 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 são adotadas 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 a indicação do Modelo de Efeitos Aleatórios, caso contrário, deve-se estimar usando o *Pooled*.

Pelo 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).

3.2 Fonte de Dados

Foram adotadas três bases de dados no estudo, 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) foi extraída

a quantidade de Conselhos Municipais e os demais dados foram coletados no site do IPEADATA. As variáveis podem ser classificadas segundo quadro 1:

Quadro 1 - Variáveis adotadas no estudo

Variáveis	Descrição das variáveis	Período
Ln (Estupro)	Logaritmo do Somatório das denúncias de estupro e tentativas de estupro	2005-2013
Ln(Conselhos Municipais)	Quantidade de Conselhos Municipais de Direitos da Mulher	2009; 2011-2013
Ln (Anos de estudo)	Logaritmo da média de anos de estudo de pessoas com 25 anos de idade ou mais	2009; 2011-2013
Ln (População Desocupada)	Logaritmo do número de pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada.	2009; 2011-2013
Ln (Renda <i>per capita</i>)	Logaritmo da renda média por indivíduo	2009; 2011-2013

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

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. 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 dos dados, considerando as características regionais. Dito isto, a Tabela 1 apresenta as informações de estupro e tentativa de estupro por estado.

Tabela 1: Casos de estupros 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

Estados	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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 estados⁹, com exceção para os 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%.

⁹ Foram analisados comparativamente apenas os estados com disponibilidade de dados, 11 Estados apenas.

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, em todos os Estados, exceto para 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%).

A figura 1 demonstra o crescimento contínuo dos casos de estupro e tentativa de estupro no país, destacando o papel da região Sudeste, que concentrou o maior número de casos, seguido das regiões Sul e Nordeste.

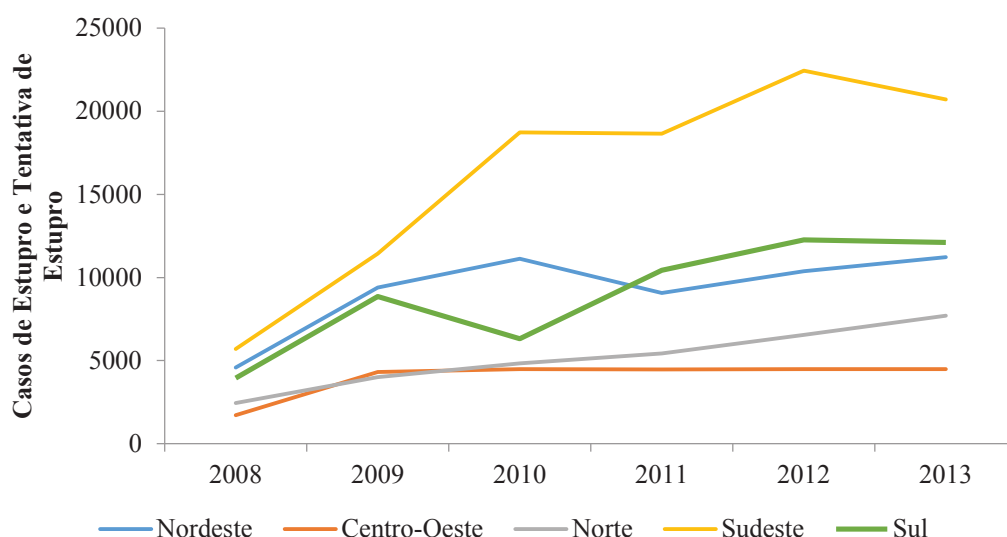


Figura 1: Evolução do número de casos estupros entre 2008 e 2013 por região.
Fonte: Elaboração própria a partir do Fórum de Segurança Pública.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados brasileiros (Tabela 2) para analisar a figura 1, observa-se que os melhores valores pertencem aos estados da região Sul e Sudeste, que também representam as regiões com maior número de denúncias de estupro e tentativa de estupro. Possivelmente, o grau mais elevado de instrução e renda indica que as mulheres estariam mais propensas a denunciar.

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.

Contudo, seria insuficiente justificar a análise apenas nas características socioeconômicas, tornando-se necessário o envolvimento de outros fatores, assim como foi identificado por Cerqueira *et. al* (2015). O autor considera a eficiência da Lei Maria da Penha sujeita a atuação de serviços protetivos em cada localidade, que pode variar entre os estados.

De acordo com o Mapa da Violência contra a mulher (2012), as taxas de homicídios femininos no Brasil se estabilizaram a partir do ano de efetivação da lei, no entanto, os casos de estupro não alcançaram tal estabilização.

A figura 1 demonstra que mesmo com a implantação da lei houve aumento dos casos de violência a mulher. Garcia *et. al* (2013) também analisou a efetividade da Lei Maria da Penha, no entanto considerou a mortalidade das mulheres por agressão e verificou que a Lei não foi capaz de reduzir os homicídios femininos.

O aumento dos casos, mesmo com a vigência da Lei Maria da Penha poderia se fundamentar no aumento das denúncias. Neste sentido, a LMP poderia ser considerada um instrumento efetivo, não de redução do estupro e tentativa de estupro, mas de proteção dos direitos da mulher, ao permitir que as mulheres se sentissem mais protegidas e seguras para procurar as delegacias especializadas.

Por lado, considerando o aumento dos casos como a não efetividade da LMP, o trabalho de Garcia *et. al* (2013) aponta a necessidade de esforço contínuo pra 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.

4.2. Resultados econométricos

O painel foi organizado para verificar a influência dos Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher na redução dos casos de estupro e tentativa de estupro. Iniciou-se aplicando os testes de Chow, Breush-Pagan e Hausman, que 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 Woodrigde	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 foi significativa apenas as variáveis: Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e População Desocupada

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 visam discutir e promover políticas de interesse das mulheres, dentre elas inclui-se ações direcionadas a violência contra à mulher. Analisando o período do estudo, observou-se uma evolução crescente na criação destes conselhos, conforme demonstra Figura 2. Normalmente as regiões com maior número de conselhos são as regiões Sudeste e Nordeste, que em 2013 abrigaram 62,68% do total de conselhos no país.

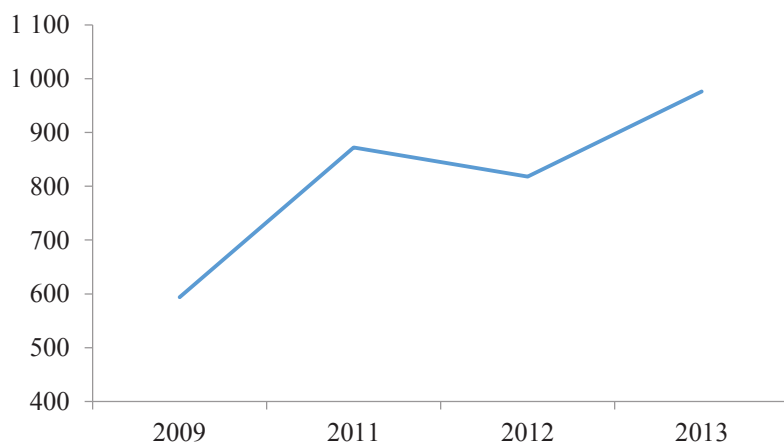


Figura 2: Número de Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, 2009, 2011-2013.

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

A estimação demonstrou que o aumento dos conselhos está positivamente relacionado com os casos de estupro e tentativa de estupro. 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 efetiva no enfrentamento da violência contra a mulher.

Por outro lado, a segunda possibilidade de interpretação, pode indicar que o conselho *per se*, não é capaz de mitigar as taxas de violência contra a mulher, assim como apontado por Cortês (2006), 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 necessário cautela ao analisar a efetividade dos conselhos municipais na redução dos casos de violência contra a mulher. O aumento das denúncias está relacionado com fatores sócio comportamentais que precisariam de um horizonte de análise maior, para observar a possibilidade de mudança cultural e a inserção de variáveis de controle comportamentais e de natureza genuinamente subjetivas, uma vez que o fluxo de denúncias está intrinsecamente relacionado com a exposição da mulher a uma situação dolorosa e a julgamentos sociais, fatores que tendem a ser evitadas pelas vítimas.

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, afirma 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 também contribuíssem com a redução da violência doméstica, contudo o presente trabalho não conseguiu verificar esta relação, provavelmente devido a escassez de observações disponíveis.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo demonstrou que a violência contra a mulher ocupa uma dimensão alarmante no país, e este quadro se deteriora ainda mais com as altas taxas de subnotificação, em que a mulher por medo de seu agressor, normalmente integrante do círculo afetivo da vítima, opta por não realizar a denúncia junto às autoridades competentes.

Existe, sem dúvidas, 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. Neste sentido, sugere-se para futuros estudos a investigação empírica a partir de pesquisas de campo com as mulheres vítimas de violência.

A criação da lei que prevê medidas legais e auxílio psicológico às vítimas, o número de denúncias ainda é pequeno em relação às estimativas da ONU. Na maioria dos casos, as mulheres se sentem envergonhadas, com medo e não procuram as vias legais. A Criação dos Conselhos Municipais de Direito da Mulher contribuiu para redução da omissão por parte das vítimas.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher constitui-se em um ambiente institucionalizado para o envolvimento popular, com respaldo legal e credibilidade política, 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 estupros e população desocupada demonstra que a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, representa uma importante alternativa ao enfrentamento da violência.

É importante destacar que esta pesquisa se limita pelo período analítico adotado, 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 Cecilia 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.

BLAY, EVA ALTERMAN. **Violência contra a mulher e políticas públicas**. Estudos avançados. São Paulo v. 17, n. 49/2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Disponível em: <
<http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837.html>. Acesso em: 01 de outubro de 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. p. 72.

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 de setembro de 2014.

CERQUEIRA, Daniel e LOBÃO, Waldir. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 2, 2004.

CERQUEIRA, D. ;COELHO, D.S.C. Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde. **Nota técnica nº 11 IPEA. Brasília, março/2014**. Disponível em:<
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf>. Acesso em 03 jan 2015

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 nº 2.048**. Brasília, março 2015.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. Capítulo 7.

FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. What causes violent crime? **European Economic Reviewed**. 46,1323-1357, 2002.

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 de novembro de 2014.

GARCIA, Leila Posenato; FREITAS, Lúcia R.;SILVA, G.D; HOFELMANN, D.A. **Violência contra a mulher**: feminicídios no Brasil (Sum). São Paulo: Ipea, 2013. 5 p.

GARCIA, L. 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**, 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 de outubro de 2014.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADA (IPEA). Disponível em:
<<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 15 de outubro de 2014.

JOHNSTON, J. e DINARDO, J. **Métodos Econométricos**. Lisboa: McGraw-Hill, 4ª Ed, 1997.

KISS, Ligia Bittencourt. **Violência contra mulheres no contexto urbano: estudo sobre a distribuição espacial das violências no Município de São Paulo**. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado) Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.

LASSWELL, Harold. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland Press,1956.

LINDBLUM, Charles. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.) Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 161-180, 2010a[1959].

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: S ebrae/MG, 2008. Disponível em: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%A9BLICAS.pdf>.

MADDALA, G. S. Introdução a Econometria. Rio de Janeiro: LTC Ed., 2003.

MATOS, Myllena Calazans de. CORTES, Iáris. "**O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha**". In CAMPOS, Carmen Hein de (Org). Lei Maria da Penha Comentada em uma perspectiva jurídica feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.39-63.

LEI FEDERAL Nº 11.340/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, 2001, pp.115-136. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a07.pdf>>. Acesso em 01 de jan de 2015

SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore; PIMENTEL, Silvia; PANDJIARJIAN, Valéria. **Estupro: direitos humanos, gênero e justiça**. Revista USP, São Paulo, v. 37, p. 58-69, mar. 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 133.

SOUZA, Celina de. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**, Sociologias, Porto Alegre, nº 16, PP. 20-45.

_____. "**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.

WASELFSZ, J.J. Mapa da Violência 2012. Caderno Complementar 1: homicídio de mulheres no Brasil. São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_mulher.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2014.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Thomson, 2006.