

A SUBNOTIFICAÇÃO DOS CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER ENQUANTO REFLEXO DA DESCRENÇA NAS INSTITUIÇÕES COMPETENTES

THE UNDER-REPORTING OF CASES OF VIOLENCE AGAINST WOMEN AS A REFLECTION OF DISBELIEF IN COMPETENT INSTITUTIONS

LA SUBDENUNCIA DE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO REFLEJO DE INCRECULIDAD EN INSTITUCIONES COMPETENTES

Humberto Barrionuevo Fabretti*

Juliana Santos Garcia**

Beatriz dos Santos Funcia***

1 Introdução. 2 Violência Contra a Mulher na Segurança Pública: Dados Oficiais. 3 A Outra Faceta da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: A Subnotificação Como Óbice à Cidadania. 4 As Lacunas no Sistema de Segurança Pública como Fontes da Subnotificação dos Casos de Violência Contra a Mulher. 5 Considerações Finais. Referências.

* Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Pesquisador Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) "Segurança Pública e Cidadania". Realiza estágio pós-doutoral em Teoria do Estado na Universidade de São Paulo (USP). Advogado Criminalista. São Paulo, SP, BR. E-mail: humberto.fabretti@mackenzie.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3374-1927

** Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pesquisadora dos Grupos de Pesquisa: Mulher, Sociedade e Direitos Humanos; e Segurança Pública e Cidadania, ambos da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professora de Direito Penal e Processo Penal da Faculdade Nove de Julho. Fundadora do projeto Nós Mulheres. São Paulo, SP, BR. E-mail: juliana.sg.garcia@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0009-0008-0730-4476

*** Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito e Processo Penal e graduada em Direito pela mesma instituição. Integrante do Grupo de Pesquisa "Segurança Pública e Cidadania" (CNPq) do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora Convidada da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito e Processo Penal da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora Adjunta do Grupo de Estudos Avançados de Debates Criminológicos (IBCCRIM/SP). São Paulo, SP, BR. E-mail: bia.funcia@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4867-8251



RESUMO

Contextualização: Pesquisas recentes revelam o constante aumento de todas as formas de violência contra a mulher, sobretudo diante de um ou mais fatores de vulnerabilidade. Entretanto, um percentual considerável de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar não procura as autoridades de segurança pública direcionadas ao atendimento especializado, o que denota que a baixa articulação dessa rede pelos órgãos públicos permanece como um desafio à consolidação da Lei Maria da Penha, principal diploma legal nacional vigente no país direcionado à proteção às mulheres e à prevenção de todas as formas de violência.

Objetivo: Discutir sobre o aspecto da subnotificação das violências perpetradas contra as mulheres no Brasil, para compreender, de um lado, como a descrença nas instituições afeta o fenômeno e, de outro, entender de que forma a aplicação de gênero pode contribuir para uma melhor execução das leis de proteção às mulheres e uma contribuição efetiva à prevenção de uma das mais latentes questões da violência na segurança pública que permeia a realidade brasileira.

Método: O artigo utiliza o método de revisão bibliográfica sobre a organização da segurança pública em relação à violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como sobre as teorias feministas do direito.

Resultado: Conclui-se que existe uma descrença nas instituições oficiais da segurança pública que lidam diretamente com as inúmeras formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, aspecto que não pode ser desconsiderado para reflexões no campo da segurança pública e na elaboração de políticas públicas que tenham como norte a proteção das mulheres dentro do marco constitucional da cidadania.

Contribuições: A partir de um enfoque na segurança cidadã, o estudo contribui para a compreensão do fenômeno da subnotificação da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, enquanto um possível reflexo de ausência de confiança no aparato institucional da segurança pública destinado ao atendimento e, ao menos em tese, ao acolhimento de mulheres que vivenciam uma ou mais formas de violência nos núcleos familiares e doméstico.

Palavras-chave: subnotificação; gênero; violência doméstica; segurança pública; cidadania.

ABSTRACT

Contextualization: Recent research has revealed a steady increase in all forms of violence against women, especially in contexts marked by one or more vulnerability factors. However, a considerable percentage of women who are victims of domestic and family violence do not seek out public security authorities responsible for specialized assistance. This indicates that the weak coordination of this support network by public institutions

remains a challenge to the full consolidation of the Maria da Penha Law, the main national legal framework currently in force in Brazil aimed at protecting women and preventing all forms of violence.

Objective: To discuss the underreporting of violence perpetrated against women in Brazil in order to understand, on the one hand, how distrust in institutions affects this phenomenon and, on the other, how the application of a gender perspective may contribute to improved enforcement of women's protection laws and to the effective prevention of one of the most pressing issues of violence in public security within the Brazilian context.

Method: This article adopts a bibliographic review method focusing on the organization of public security in relation to domestic and family violence against women, as well as on feminist legal theories.

Results: The study concludes that there is a significant distrust in official public security institutions that deal directly with the multiple forms of domestic and family violence against women. This factor cannot be disregarded in reflections within the field of public security or in the development of public policies aimed at protecting women within the constitutional framework of citizenship.

Contributions: From the perspective of citizen security, this study contributes to understanding the phenomenon of underreporting of domestic and family violence against women in Brazil as a possible reflection of the lack of trust in the institutional public security apparatus responsible for providing assistance and, at least in theory, welcoming women who experience one or more forms of violence within domestic and family settings.

Keywords: underreporting; gender; domestic violence; public security; citizenship.

RESUMEN

Contextualización: Investigaciones recientes revelan un aumento constante de todas las formas de violencia contra la mujer, especialmente ante la presencia de uno o más factores de vulnerabilidad. Sin embargo, un porcentaje considerable de mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar no acude a las autoridades de seguridad pública encargadas de la atención especializada, lo que evidencia que la baja articulación de esta red por parte de los órganos públicos sigue siendo un desafío para la consolidación de la Ley Maria da Penha, principal marco legal nacional vigente en Brasil orientado a la protección de las mujeres y a la prevención de todas las formas de violencia.

Objetivo: Discutir el fenómeno de la subnotificación de las violencias perpetradas contra las mujeres en Brasil, con el fin de comprender, por un lado, cómo la desconfianza en las instituciones afecta dicho fenómeno y, por otro, de qué manera la incorporación de una

perspectiva de género puede contribuir a una mejor aplicación de las leyes de protección a las mujeres y a una contribución efectiva a la prevención de una de las cuestiones más latentes de la violencia en el ámbito de la seguridad pública que atraviesa la realidad brasileña.

Método: El artículo utiliza el método de revisión bibliográfica sobre la organización de la seguridad pública en relación con la violencia doméstica y familiar contra la mujer, así como sobre las teorías feministas del derecho.

Resultado: Se concluye que existe una desconfianza hacia las instituciones oficiales de seguridad pública que tratan directamente con las innumerables formas de violencia doméstica y familiar contra la mujer, aspecto que no puede ser desconsiderado en las reflexiones en el campo de la seguridad pública ni en la elaboración de políticas públicas orientadas a la protección de las mujeres dentro del marco constitucional de la ciudadanía.

Contribuciones: Desde un enfoque de seguridad ciudadana, el estudio contribuye a la comprensión del fenómeno de la subnotificación de la violencia doméstica y familiar contra la mujer en Brasil, como un posible reflejo de la falta de confianza en el aparato institucional de la seguridad pública destinado a la atención y, al menos en teoría, al acogimiento de mujeres que experimentan una o más formas de violencia en los ámbitos familiar y doméstico.

Palabras clave: subnotificación; género; violencia doméstica; seguridad pública; ciudadanía.

1 INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira instituída na década de 1980 culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, reconhecida por seu rol de direitos fundamentais sociais e individuais e, por essa razão, como um marco na consolidação da cidadania no Estado Democrático de Direito. Prevista como fundamento da República Federativa do Brasil¹, a cidadania é caracterizada como “a base de participação política no Estado de Direito, por meio do exercício dos direitos fundamentais”, o que, como relevante consequência, legitima o Estado de Direito (Smanio, 2009, p. 19).

Nesse contexto, situações de violência distanciam-se do fundamento da cidadania e do arcabouço democrático firmado no texto constitucional, uma vez que deslegitimam os direitos civis e impedem o usufruto dos demais direitos fundamentais. Por essa razão,

¹ Segundo dispõe o texto constitucional: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: II - a cidadania” (Brasil, 1988, art. 1, inc. II).

os constantes estudos acerca das violências historicamente perpetradas contra as mulheres dizem respeito à própria consolidação e construção da cidadania no país. A presente pesquisa, portanto, centra-se na “cidadania no feminino” (Moraes, 2010), uma vez que as inúmeras formas de violência de gênero², dentre as quais está inserida a violência doméstica e familiar, afetam diretamente na autonomia, na liberdade, na igualdade, além de interferir no exercício dos demais direitos da cidadania, em meio a uma lógica excludente e incompatível com o prisma democrático³.

A Constituição Brasileira de 1988 prevê, em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo ao povo brasileiro e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Ainda no mesmo dispositivo, em seu inciso I, determina-se que “*homens e mulheres são iguais em direito e obrigações nos termos desta Constituição*” e, no inciso III, que “*ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante*” (Brasil, 1988, art. 5). Para a efetivação da igualdade material enunciada no texto constitucional, é necessária atenção e atuação estatal à equidade de gênero e à prevenção da violência, com políticas para enfrentar “os eixos centrais que constroem a desigualdade cotidianamente para romper o silêncio e a invisibilidade das vozes das mulheres” (Bertolin; Araújo; Kamada, 2013, p. 429-430).

O Decreto nº 1973/1996, por meio do qual foi promulgada a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, definiu, em seu artigo 1º, que violência contra as mulheres é “*qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada*” (Brasil, 1996, art. 1).

Desde 7 de agosto de 2006, as mulheres gozam de especial proteção contra esse tipo de violência, conforme disposto no artigo 5º da Lei 11.340/2006 (Brasil, 2006), conhecida popularmente como Lei Maria da Penha, “principal instrumento legal para a proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar” (Campos, 2015, p. 393). Esse diploma legal afirma que configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial. A necessidade de proteção à mulher, portanto, encontra-se legitimada tanto pelo texto constitucional,

² Como ressalta Moraes (2010, p. 505), a violência de gênero consiste na “manifestação das relações históricas de poder entre masculino e feminino que se reproduzem na prática cotidiana”.

³ A respeito da contínua busca e luta pela cidadania das mulheres e suas especificidades: “A busca da plena cidadania, entretanto, continua em pauta. O percurso cheio de idas e vindas, os tropeços e os recuos, têm mostrado uma luta por direitos instáveis, constantemente ameaçados, como se, do fundo dos tempos históricos, mitos e estereótipos antigos teimassem em retornar, renovados a cada momento, vestidos com novas roupagens, visando assombrar as mínimas conquistas” (Pinsky, 2010, p. 294).

quanto pelo infraconstitucional, sobretudo diante dos dados existentes sobre a violência de gênero praticadas no Brasil, o que denota uma persistência dos desafios quanto à efetividade na aplicação dessa legislação⁴.

Os desafios são simbolizados, por exemplo, pelos dados oficiais divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que identificaram o aumento nas taxas de todas as modalidades de violência contra as mulheres, totalizando 1.238.208 milhão de vítimas mulheres somente no ano de 2023 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024, p. 134). Contudo, outro fator merece atenção e reflexões críticas, qual seja, a subnotificação das inúmeras formas de violência às mulheres no âmbito doméstico e familiar.

Nesse espectro, embora os dados colhidos sejam alarmantes e indiquem um distanciamento com a cidadania que conforma o Estado de Democrático de Direito e deveria pautar as políticas de segurança pública⁵, é possível afirmar que existem mais mulheres vítimas do que o oficialmente identificado. Trata-se de temática abordada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado e pelo Observatório da Mulher contra a Violência (2023), que, em estudo promovido e divulgado em novembro de 2023, revelaram que seis a cada dez mulheres que foram vítimas de violência praticada por pessoas do gênero masculino não procuraram as autoridades de segurança pública para registrar o crime. Ainda, segundo a pesquisa, entre as 21,7 mil brasileiras entrevistadas, 30% afirmaram já ter sofrido algum tipo de violência doméstica ou familiar, sendo que, destas, apenas 40% registraram os fatos junto ao poder público. Os números são frutos da Pesquisa Nacional de Violência Contra a Mulher, divulgado no mesmo período da matéria jornalística, pelo Instituto Datasenado e pelo Observatório da Mulher contra a Violência⁶.

A pesquisa em questão também tratou de apurar os resultados relacionados às fontes de ajuda buscadas pelas vítimas, de modo que 60% delas disseram ter procurado

⁴ Passados dezoito anos da entrada em vigor da Lei Maria da Penha, permanecem válidos os apontamentos quanto aos desafios à concretização das dimensões preventiva e assistencial da legislação apontados por Carmen Hein Campos. Segundo a autora em sua análise, constituíam como principais óbices a falta de prioridade política no enfrentamento à violência contra as mulheres, uma maior dificuldade das mulheres com um ou mais fatores de vulnerabilidade e a baixa articulação da rede especializada. Nesse sentido, conferir: Campos (2015, p. 392). O presente estudo aborda um desses desafios perenes à erradicação da violência contra a mulheres, que é a subnotificação oficial, guardando relação, como trabalhado no artigo, com o funcionamento da rede especializada de atendimento.

⁵ Trata-se da proposta teórica e hermenêutica da segurança cidadã, que defende uma concepção de garantia de direitos, segundo a qual “o direito à segurança é um direito dos cidadãos, de todos os cidadãos ou do conjunto de cidadãos. Os cidadãos, e não os Estados, os governos, os grupos ou os partidos políticos é que devem ser os beneficiários das ações de prevenção do crime e da violência e promoção da segurança” (Fabretti, 2014, p. 135).

⁶ A referida pesquisa inaugurou o Mapa Nacional da Violência de Gênero, que consiste em uma plataforma on-line desenvolvida com apoio do Instituto Avon e da organização de jornalismo de dados Gênero e Número. O site reúne informações de cinco bases de dados, quais sejam, Sistema Nacional de Segurança Pública, Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, Sistema Único de Saúde e a própria Pesquisa Nacional de Violência Contra a Mulher. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/mapadaviolencia/#/inicio>.

auxílio da família, 45% procuraram a igreja, e 42% conversaram com os amigos. De acordo com a nova plataforma, apenas 31% das entrevistadas denunciaram em delegacias comuns, e 22% se dirigiram até Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Instituto de Pesquisa DataSenado; Observatório da Mulher contra a Violência, 2023), situação que, por si só, já demonstra o déficit de confiança nas instituições públicas para lidar com esse tipo de violência.

No Brasil, principalmente após a edição da Lei Maria da Penha, em 2006, a questão da violência doméstica e familiar contra a mulher e as medidas públicas e privadas para seu enfrentamento são objeto de estudos científicos e debates políticos, ou seja, há dezoito anos, juristas, pensadores, feministas e aplicadores do Direito tentam encontrar caminhos para erradicar a violência cometida em desfavor do gênero feminino. Ainda assim, a temática continua controversa, sobretudo porque a mencionada legislação inovou ao atribuir proteção das mulheres vítimas desse tipo de violência a uma rede multidisciplinar e integrada de órgãos, além de voltar-se à promoção de isonomia entre homens e mulheres, como sustenta Santos (2021).

Por meio dos resultados expostos pelas bases de dados indicadas anteriormente, é possível identificar que, no que tange aos significativos avanços legislativos tanto nacionais como internacionais sobre o tema⁷, os dados de violência cometida contra a mulher ainda são muito alarmantes. Além disso, também é preciso levar em consideração a expressiva parcela da população feminina que sofre violência, mas não procura a estrutura institucional para esses casos, como a polícia, fazendo que o número de denúncias não represente o total estimado real de vítimas de violência doméstica no Brasil.

Ainda assim, não obstante a porcentagem significativa de subnotificações dos casos de violência de gênero, Santos (2021) argumenta que a relação ascendente existente entre o aumento das taxas de violência contra a mulher e o conseqüente crescimento das demandas destas mulheres vítimas junto ao Poder Judiciário pode indicar que, de algum modo, a política criminal e/ou a atuação das instituições do sistema de justiça têm falhado na prevenção destes crimes.

Carmen Hein de Campos pontua que, há mais de quarenta anos, o feminismo vem tecendo fortes críticas às ciências e às variadas disciplinas acadêmicas, dentre elas o

⁷ A projeção internacional de temáticas envolvendo a violência contra a mulher não se restringe aos tratados nem às convenções internacionais sobre o tema. No ano de 2021, o Brasil foi responsabilizado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelo assassinato de Márcia Barbosa de Souza no ano de 1997, condenando o Estado pela violação dos direitos à integridade pessoal e dos direitos às garantias judiciais, à igualdade perante a lei e à proteção judicial, em relação às obrigações de respeitar e garantir os direitos sem discriminação, previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, além do não cumprimento de agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher, compromisso assumido pela internalização da Convenção Belém do Pará. A sentença destacou a violência contra as mulheres como um “problema estrutural e generalizado”, destacando, ainda um “alto nível de tolerância à violência contra a mulher”, sobretudo na década de 1990 no Brasil (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2021).

campo do Direito, produção crítica conhecida como “teoria feminista do direito”⁸, segundo marco teórico adotado na presente pesquisa, que estuda as epistemologias jurídicas e os fundamentos filosóficos que deram base para o pensamento jurídico ocidental na modernidade, cujos reflexos são visíveis ainda hoje (Campos, 2011, p. 5).

Isto é, a igualdade entre os sexos tem sido a principal causa política e legal do movimento, de modo que essa tarefa está longe de encerrar. É preciso que, nesse contexto, novas e velhas ideias enfrentem um problema corriqueiro da desigualdade que, embora encontre sempre novas manifestações e formas de expressão, baseiam-se na mesma premissa: a hierarquia entre os sexos e a atribuição de diferentes consequências para as mulheres, principalmente, como questões sociais, econômicas, políticas e jurídicas. Além disso, conforme sustenta Maccise (2011, p. 133), a comunidade jurídica possui o dever de erradicar essa desigualdade.

O objetivo central do artigo é, a partir de uma perspectiva de gênero jurídica que aborda uma “atitude interpretativa” feminista Maccise (2011, p. 146), dar visibilidade ao aspecto da subnotificação das violências perpetradas contra as mulheres no Brasil, para compreender, de um lado, como a descrença nas instituições afeta o fenômeno e, de outro, entender de que forma que a aplicação de gênero⁹ pode contribuir para uma melhor aplicação das leis de proteção às mulheres e uma contribuição efetiva à prevenção de uma das mais latentes questões da violência na segurança pública que permeia a realidade brasileira.

⁸ A opção do presente artigo da utilização da expressão no singular não desconsidera que a compreensão do significado e da função do Direito a partir de uma perspectiva de gênero, ao desmascarar a suposta neutralidade e objetividade científica que supostamente conforma as ciências jurídicas, é variada no campo dos movimentos e das lutas feministas. Como acentua Rabenhorst, “o feminismo, longe de se configurar como uma postura homogênea ou estática, como poderia parecer, é, na verdade, um agrupamento não monolítico e extremamente dinâmico de posições que divergem, dentre muitas coisas, em relação ao sujeito feminino, às causas da subordinação das mulheres, aos espaços nos quais esta é exercida, bem como no que concerne às estratégias de superação. Não havendo, pois, um feminismo homogêneo, tampouco há uma única posição feminista sobre o direito, aliás, sequer existe acordo entre as feministas sobre o que vem a ser o direito. No entanto, mesmo não havendo consenso sobre *o que é o direito*, é bastante provável que exista alguma congruência entre as feministas exatamente sobre aquilo que o *direito não é*, isto é, uma prática social e, ao mesmo tempo, uma teoria, cega às questões de sexo/gênero” (Rabenhorst, 2011, p. 16-17).

⁹ A temática do destaque da perspectiva de gênero vem ganhando visibilidade na esfera jurídica brasileira. Em 2023, foi expedida a Resolução n. 492 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que enalteceu a necessidade de adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário. O CNJ disponibiliza o Banco de Decisões e Sentenças com aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, instrumento criado para auxiliar a implementação da Resolução mencionada. Conferir: Conselho Nacional de Justiça (2023).

2 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA SEGURANÇA PÚBLICA: DADOS OFICIAIS

As reflexões sobre os hiatos democráticos no campo da segurança pública no Brasil, após a redemocratização, não podem prescindir de uma análise sobre a violência de gênero e os impasses para erradicá-la, mesmo após a promulgação da Lei Maria da Penha, no ano de 2006. Ainda que à denominada primeira onda do movimento feminista, que pugnava a igualdade de direitos homens e mulheres, tenham sido tecidas acertadas críticas quanto às suas limitações (Maccise, 2011), fato é que, até o presente momento, sequer é vislumbrada a efetividade da igualdade substancial enunciada no texto constitucional brasileiro. Nesse sentido, a desigualdade substancial das mulheres, no Brasil, permanece como uma questão de todos os poderes do Estado (Maccise, 2011).

A violência doméstica e familiar é uma realidade inquestionável, e políticas de segurança que privilegiam a sua prevenção não têm se mostrado eficazes, considerando os dados recentemente divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que evidenciou o aumento da violência de gêneros em todas as modalidades analisadas¹⁰.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública constatou, a partir de dados colhidos dos boletins de ocorrência, que aumentaram as agressões contra às mulheres em contexto de violência doméstica e familiar, totalizando, no ano de 2023, 258.941 mil vítimas, correspondendo a um aumento de quase 10% em relação ao ano anterior. As ameaças também contaram com um aumento de 16,5% em relação ao ano de 2022: foram 778.921 mil mulheres que vivenciaram uma ameaça e registraram a ocorrência junto à polícia.

Da mesma maneira, a violência psicológica vitimou 38.507 mil mulheres, além de que 77.083 mil mulheres foram vítimas da recente conduta criminalizada do *stalking* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024). Os números do feminicídio – homicídio contra a mulher cometidos em razão do sexo feminino¹¹ – também aumentaram: no ano de 2023, houve o maior registro de vítimas de feminicídio desde quando a lei foi promulgada. Foram 1.467 mil mulheres vítimas de feminicídio, segundo os dados oficiais

¹⁰ A atenção voltada à questão da violência contra as mulheres na segurança pública pode ser vislumbrada na indicação do eixo estratégico prioritário de “fomento às políticas de enfrentamento e prevenção de violência contra as mulheres” do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci 2), para o biênio 2023-2024. Outro eixo prioritário é justamente o fomento de políticas de cidadania, demonstrando a força da segurança cidadã como vetor conformativo de políticas de segurança, sobretudo voltadas à prevenção da violência de gênero no âmbito doméstico e familiar (Brasil, 2023).

¹¹ A utilização do termo, em detrimento da expressão “gênero”, constitui um dos pontos criticados dessa alteração legislativa, justamente por restringir ao aspecto puramente biológico. Contudo, por se tratar da expressão utilizada pela lei, optou-se por mantê-la no presente artigo. A respeito do processo legislativo que incluiu o feminicídio como qualificadora, quanto à tramitação, atores e aspectos gerais, conferir: Angotti e Vieira (2020).

(Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024), sendo que 63,6% desse total foram mulheres negras¹².

Embora a violência contra a mulher seja um problema amplamente conhecido, que afeta meninas e mulheres de diversas camadas sociais, há uma maior preponderância da violência doméstica e intrafamiliar entre as mulheres negras: segundo apurado pelo FBSP, em pesquisa sobre vitimização de mulheres, “as mulheres negras (45%) apresentam prevalência superior de vitimização do que as mulheres brancas (36,9%)” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 19).

A realidade apresentada pelas estatísticas oficiais escancara a violência vivenciada por inúmeras mulheres brasileiras, em que pese a todas as conquistas de direitos encampadas por movimentos de mulheres ao longo da história do Brasil, cujo esforço principal tem sido o de “evidenciar a complexidade da dinâmica social e da ação dos sujeitos sociais, revelando o caráter multidimensional e hierárquico das relações sociais e a existência de uma grande heterogeneidade de campos de conflito” (Soares, 1994, p. 15).

Os desafios da construção de uma prática social atenta à cidadania e seu paradigma interpretativo na ordem jurídico-constitucional brasileira permanecem frente à violência existente como inibidora da garantia de direitos. No entanto, essas dificuldades são potencializadas pela outra perspectiva não contabilizada da violência, considerando a latente subnotificação às autoridades competentes que permeia as violações de direitos e as agressões na seara doméstica e familiar contra a mulher.

3 A OUTRA FACETA DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: A SUBNOTIFICAÇÃO COMO ÓBICE À CIDADANIA

A violência no período da redemocratização consubstanciou em um entrave aos direitos civis, naquilo que Caldeira (2011, p. 55-56) identificou como “o caráter disjuntivo da democracia brasileira”. Para a autora, paradoxalmente em um momento de expansão dos direitos da cidadania, não houve o respeito aos direitos, à justiça e à vida humana (Caldeira, 2011), o que reflete em políticas de segurança que, de igual modo, não possuem a característica de respeito à cidadania, sobretudo considerando as violações e as violências históricas de mulheres¹³.

Os números trabalhados na primeira parte do presente artigo, embora simbolizem o retrato da violência de gênero no país, têm como fonte comum os boletins de ocorrência

¹² O percentual de mulheres brancas vítimas de feminicídio foi de 35,8% (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

¹³ A violência foi traço constitutivo do período que simbolizou a restituição do regime democrático. Vera Soares destaca que após a redemocratização, no Brasil, “O feminismo se diversificou criando novas formas de organização e instituindo práticas como os coletivos voltados para ações relacionadas ao corpo, à saúde, à sexualidade feminina e para questões da violência” (Soares, 1994, p. 19).

A subnotificação dos casos de violência contra a mulher enquanto reflexo da descrença nas instituições competentes

registrados, desconsiderando violências que não são conhecidas pelas instâncias formais de controle. Os dados oficiais, portanto, retratam parcela da realidade experimentada por milhares de meninas e mulheres no Brasil, já que as cifras ocultas,¹⁴ há tempos, constituem um fato impeditivo ao conhecimento da totalidade de crimes existentes.

Por essa razão, quanto à violência de gênero, é singularmente importante a prática de reflexões acerca da subnotificação para a compreensão dos impasses da desigualdade substancial às mulheres brasileiras, até mesmo, considerando quais as possíveis variáveis que justifiquem ditam subnotificação. Sobre o tema, em novembro de 2023, a pesquisa elaborada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado destacou que, das 21.700 brasileiras entrevistadas, 62% acreditam que as mulheres vítimas de violência denunciam na minoria das vezes o fato às autoridades, enquanto 22% revelaram um pessimismo maior quanto à subnotificação: “*elas simplesmente não denunciam*” ((Instituto de Pesquisa DataSenado; Observatório da Mulher contra a Violência, 2023, p. 9). A contrario sensu, a percepção de que mulheres vítimas de violência doméstica e familiar sempre denunciam para as autoridades competentes ou que denunciam na maior parte das vezes corresponde a 2% e 13%, respectivamente.

A partir da entrevista de 1.042 mulheres brasileiras no ano de 2023, o FBSP realizou um estudo sobre a vitimização das mulheres no Brasil e constatou, ao lado do aumento de todas as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, que, em 45% dos casos a vítima permaneceu em silêncio. Em 32,9% dos casos, procurou familiares ou amigos e, em 14% dos casos, foi a uma delegacia especializada que compõe a rede protetiva de atendimentos às mulheres vítimas de violência.

Das expressões que assume a subnotificação de agressões e violências às mulheres, dois aspectos centrais se destacam e orientam as conclusões¹⁵. O primeiro foi a crise sanitária em decorrência da Covid-19 no Brasil, momento no qual a subnotificação da violência doméstica e familiar contra a mulher ficou em evidência, pelo próprio contexto de isolamento na esfera doméstica: as particularidades do enfrentamento da Covid-19, cumulada com a desorganização institucional¹⁶, acentuaram as problemáticas vivenciadas por mulheres vítimas de violência na seara doméstica e familiar, conforme divulgado no

¹⁴O termo advém do campo de conhecimento da criminologia para destacar que a criminalidade real não se confunde com os dados estatísticos da realidade (criminalidade oficialmente registrada), uma vez que há diversos crimes que não são noticiados às instâncias de controle formal. Para uma análise das cifras ocultas sob a perspectiva do papel da vítima no controle da criminalidade, conferir: Mandarino e Braga (2017).

¹⁵ Conferir: Garcia e Mattar (2024, p. 67-78) e Souza e Farias (2022, p. 213-232).

¹⁶ Sobre o tema, “Estudos mostraram que o isolamento social aumentou o índice de violência doméstica, ao mesmo tempo em que a notificação diminuiu. Essa realidade pode ter sido influenciada pelo fechamento de estabelecimentos de saúde, pelo medo de adoecer das mulheres ao procurarem um serviço de saúde e pela sobrecarga dos profissionais” Vasconcelos *et al.* (2024).

monitoramento quadrimestral da série de reportagens “Um vírus e duas guerras”, elaborado e publicado por meio de uma parceria entre cinco mídias independentes¹⁷.

O segundo aspecto que se destaca se refere à perspectiva dos profissionais de saúde e à sua responsabilidade de notificação compulsória em casos de indícios ou confirmação da violência¹⁸, sendo que os estudos demonstram uma baixa procura do setor saúde pelas mulheres que convivem com a violência¹⁹. Nesse sentido, a complexidade da violência de gênero demanda uma melhor articulação entre os diversos setores envolvidos em seu enfrentamento, incluindo a saúde e as instituições que compõem a segurança pública, “para uma maior efetividade das políticas públicas e um maior alcance das mulheres que necessitam de auxílio para sair do ciclo de violência em que estão inseridas” (Vasconcelos *et al.*, 2024, pe07732023).

Desse modo, ambas as análises desaguam para um mesmo ponto em comum: possíveis lacunas na rede institucional e especializada às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher, seja na esfera da saúde pública ou privada, seja nas instâncias de controle formal que configuram a segurança pública, de modo que uma das possíveis chaves de análise é na ausência de confiança nas instituições estatais.

Pela discrepância dos percentuais entre o registro e o não registro dessa violência, constata-se que a subnotificação é uma característica primordial da violência doméstica no Brasil e que políticas de segurança as quais resguardem direitos da cidadania não podem prescindir dos estudos sobre subnotificação²⁰, sobretudo ao se pensar em formulação de políticas públicas²¹. As pesquisas demonstram que existem violências e

¹⁷As cinco mídias independentes citadas são: Amazônia Real, Agência Eco Nordeste, #Colabora, Portal Catarinas e Ponte Jornalismo. Neste estudo, o monitoramento foi realizado a partir de dados de feminicídios e violência doméstica solicitados às secretarias de segurança pública dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Cada iniciativa de mídia independente ficou responsável por uma região do país. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/mulheres-enfrentam-em-casa-a-violencia-domestica-e-a-pandemia-da-covid-19/>.

¹⁸ Trata-se de comando previsto no artigo 1º da Lei nº 10.778/2003, com redação dada pela Lei nº 13.931/2019.

¹⁹ Nesse sentido, “apenas um quinto das mulheres buscou atendimento em algum equipamento de saúde”, sendo certo que o setor saúde não é entendido como espaço adequado para relatos de violência doméstica. Assim, “muitas mulheres podem não relatar a situação vivida para profissionais de saúde por conta do estigma da violência, mas também por não reconhecerem na saúde uma porta de entrada para a rede de atendimento para mulheres que convivem com a violência” (Vasconcelos *et al.*, 2024, p. e07732023).

²⁰ A tensão entre a arquitetura institucional da segurança pública e o Estado Democrático de Direito reflete igualmente nas respostas estatais ineficazes de prevenção da violência contra as mulheres no âmbito doméstico e familiar. Assim, se a segurança pública tem como expressão respostas estatais violentas e excludentes que geram mais violência e mais insegurança, impõe-se refletir sobre a potencialidade da segurança cidadã como norte interpretativo às políticas voltadas às mulheres, uma vez que as instâncias de controle formal da rede especializada não atingiram os benefícios esperados quando de sua implantação (Fabretti, 2014, p. 68-69).

²¹ Sobre o tema, estudos da área da saúde indicam a necessidade de que a subnotificação seja avaliada sobre outras perspectivas: “Destaca-se que este estudo é representativo da subnotificação no setor saúde.

A subnotificação dos casos de violência contra a mulher enquanto reflexo da descrença nas instituições competentes

agressões vivenciadas pelas mulheres brasileiras nos âmbitos familiar e doméstico que passam ao largo das estatísticas oficiais e dos órgãos de segurança pública, que compõem a rede especializada de proteção e resguardo dos direitos das mulheres de viverem livres de toda forma de violação e discriminação.

Nessa perspectiva, percebe-se que a interpretação e o estudo da Lei Maria da Penha, embora afirme o direito das mulheres em legislação específica e trabalhe sob uma perspectiva não exclusivamente penal, com uma ampla gama de atoras e atores na luta contra a violência contra a mulher, demanda, necessariamente, considerar a subnotificação para seu aperfeiçoamento, “trilhando um caminho que possibilite a sujeitos de direitos cada vez mais complexos uma nova cidadania política” (Campos, 2011, p. 10).

Para a compreensão dessa faceta complexa da violência de gênero, o próximo item é destinado a uma das vertentes atribuídas à subnotificação que, longe de esgotar o tema, é valiosa para indicar uma possível limitação institucional na proteção dos direitos às mulheres, em particular quanto às instituições de segurança pública. Como lembra Campos (2011, p. 10), “Reconhecer esse desconforto teórico já é um bom começo na difícil tarefa de aliar razão e sensibilidade”, tal como objetiva-se com o presente artigo.

4 AS LACUNAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO FONTES DA SUBNOTIFICAÇÃO DOS CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Antes de introduzir o tema proposto neste tópico, é importante dizer que não é pretensão deste artigo afirmar os efetivos motivos para a subnotificação em casos de violência doméstica e familiar, tampouco esgotar as possibilidades que podem ensejar tal cenário. No entanto, este trabalho traz luz às variadas hipóteses, como: medo, ausência de confiança e credibilidade, revitimização por parte das autoridades competentes, entre tantas outras, que representam o déficit de idoneidade geral no sistema de apoio, sobretudo em relação ao sistema de segurança pública.

Por essa razão, a segurança estruturada a partir do paradigma da ordem pública, de caráter estritamente policial, não possui efeitos positivos quanto à redução da violência²²

Outros tipos de subnotificação, como em delegacias de polícia, e a subnotificação geral de casos, que inclua todas as mulheres, como as que não têm acesso à rede de atendimento à mulher, também devem ser investigados e estimados, para que seja possível conhecer o real número de mulheres que convivem com a violência no Brasil. Uma vez que as políticas públicas são construídas a partir de evidências e de dados dos sistemas de informação disponíveis no país, é urgente uma melhoria do índice de notificação para que os direitos das mulheres sejam garantidos e estejam na pauta das discussões dos poderes” (Vasconcelos *et al.*, 2024, p. e07732023).

²²Para Humberto Barrionuevo Fabretti, essa estrutura “em vez de prover a segurança, tem funcionado como mola propulsora de ações estatais violentas e excludentes, que por sua vez geram mais crimes, mais violência e mais insegurança, o que acaba por formar um círculo vicioso que se retroalimenta” (Fabretti, 2014, p. 68).

e, em especial, quanto à prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. Trazer para o cerne da concepção da segurança o marco da cidadania, enquanto mecanismo de inclusão, permite não apenas uma nova exegese das políticas de segurança atentas ao projeto democrático, como também em uma nova visão e novos valores orientadores às instituições que permeiam o funcionamento da segurança pública no Brasil. As instâncias de controle formal no campo da segurança devem ser pensadas a partir da democracia e dos limites da democracia (Fabretti, 2014, p. 82), impondo uma atuação pela máxima promoção de direitos e, com isso, viabilizando uma maior confiança na rede especializada em casos de violência doméstica e familiar²³.

Destaca-se que a rede de serviços para mulheres em situação de violência (rede especializada) é constituída por Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher), Casas-abrigo, Casas de Acolhimento Provisório (Casas de Passagem), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (postos ou seções da Polícia de Atendimento à Mulher), Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), Ouvidoria da Mulher, Serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfego de pessoas) e Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante. É possível perceber que há uma maior responsabilidade do Estado quanto à implantação de políticas que permitam o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher como uma das principais violências vivenciadas no Brasil.

Entretanto, apesar de haver uma série de serviços de setores diversos que compõem a rede de assistência social, segurança pública, saúde e justiça em prol das mulheres, as tarefas são distribuídas de forma desigual no território nacional, com concentração majoritariamente em capitais e regiões metropolitanas, representando menos de 2% dos municípios do Brasil, segundo dados divulgados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher, do Congresso Nacional, realizada pelo Senado Federal entre março de 2012 e junho de 2013 (Campos, 2015). O estado de São Paulo concentra 40% de todas as unidades de Delegacias da Mulher espalhadas pelo país, totalizando 141 (cento e quarenta) delegacias especializadas no total (Amaral, 2024).

À época, como observado por Campos (2015), o relatório final da CPMI relatou também um processo de sucateamento, insuficiência de recursos financeiros, de servidores e de recursos materiais, falta de capacitação e diversas formas de discriminação

²³Em síntese, “esse é o ponto crucial e progressista da concepção de segurança cidadã: buscar a segurança de todos – ou pelo menos do maior número possível – não pela ‘manutenção da ordem’, mas sim pela máxima promoção dos direitos, para que assim se construam alternativas legítimas à criminalidade” (Fabretti, 2014, p. 133).

A subnotificação dos casos de violência contra a mulher enquanto reflexo da descrença nas instituições competentes

que mulheres vítimas de violência sofrem quando utilizam os serviços da rede, por exemplo, o racismo institucional, sofridos principalmente por mulheres indígenas e negras, a “maioria silenciosa” de quem nos fala Hooks (2019, p. 28).

A falta de estrutura adequada de espaços físicos e recursos materiais foi apontada por estudo cuja metodologia foi uma pesquisa de campo na Delegacia da Mulher de Vitória. Para os pesquisadores responsáveis, ao longo das ações de observação, foi notável o impacto da estrutura precária da delegacia, destacando-se a ausência de privacidade nos atendimentos realizados, inexistência de salas separadas para as crianças que acompanhavam as mães, dificuldade de um atendimento inicial, além de “casos de flagrante em que a mulher e o acusado de agressão compartilhavam o mesmo espaço da DEAM [Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher] enquanto aguardavam os encaminhamentos foram também observados” (Souza; Cortez, 2014, p. 631). A própria formação de profissionais e técnicos dentro da rede especializada é destacada como um ponto fundamental para a finalidade de prevenção das violências vivenciadas no âmbito doméstico e familiar, potencializando as instituições de segurança com o conhecimento técnico e humano necessários para situações complexas como essas²⁴.

Com dados de 2023, a 4ª edição da pesquisa “Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil”, elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 35), dentre outros pontos, identificou, a partir da amostra total de 1.042 mil entrevistas com mulheres, distribuídas em 126 municípios brasileiros, que somente 14% dos casos as mulheres procuraram uma delegacia especializada e, em outros 8,5%, uma delegacia comum. Somente em 4,8% dos casos, houve ligação à Polícia Militar e, em 1,6%, ligação para a Central de Atendimento à Mulher. Os percentuais são acentuadamente menores quando comparados ao já trabalhado no tópico anterior quanto à subnotificação, identificada por esse mesmo estudo do FBSP: a maior parte das vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher (45% dentro do universo da pesquisa) permaneceram em silêncio.

Além disso, às entrevistadas foi perguntado sobre a atitude tomada em relação à agressão mais grave sofrida nos últimos doze meses. A resposta com maior percentual seguiu sendo foi: “não fez nada”, representando 52% nas pesquisas de 2017 e 2019 e 45% nas duas mais recentes (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 35). Não há como deixar de notar, portanto, que a maior parte das vítimas ainda se silencia ante a violência sofrida no âmbito doméstico e familiar.

²⁴Como alertam Souza e Cortez (2014, p. 636), “Se a prevenção deve estar presente nesse serviço tanto como resultado da ação repressiva – que previne a repetição de situações de violência –, como também em contextos de orientações e encaminhamentos aos demais serviços da rede de apoio (Ministério Público, redes de atendimento psicossocial, Casas Abrigo), a formação continuada dos profissionais a respeito de suas funções e do próprio fenômeno da violência (contexto histórico, relações de gênero, implicações diretas e indiretas na vida das mulheres agredidas) parece essencial”.

Na sequência, dentre as mulheres que informaram terem procurado ajuda de alguma pessoa ou organização, a família é o ator que aparece com maior regularidade, representando 17,3%, seguida pelos amigos com 15,6% das respostas. Já aquelas que responderam terem procurado algum equipamento público, o que aparece com mais frequência são as delegacias da mulher com 14%, seguidos das delegacias comuns com 8,5% das respostas, de modo que 4,8% responderam que acionaram a Polícia Militar por meio dos números telefônicos 190, e apenas 1,6% ligaram para a Central de Atendimento à Mulher no 180 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023). Ainda, de acordo com a pesquisa em questão, 38% das entrevistadas explicaram que a razão para não terem buscado as instituições policiais após a agressão sofrida é que optaram por resolverem sozinhas o problema. Além disso, 21,3% afirmaram não acreditar que a polícia pudesse oferecer qualquer solução para o imbróglio, seguidas por 14,4% que destacaram a ausência de provas para reforçarem suas denúncias (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

O resultado material da pesquisa realizada pelo Fórum de Segurança Pública alerta para o fato de que, em que pese aos mecanismos penais para combater a violência contra a mulher, como canais telefônicos, aplicativos de informação e auxílio, alterações legislativas como a criminalização da violência psicológica (Lei nº 14.188/2021) e do crime de perseguição (Lei nº 14.132/2021), entre tantos outros, há uma nítida desconfiança e descrença na eficácia das instituições de segurança pública e, especial, no aparato policial por parte das vítimas.

Em novembro de 2023, o Instituto de Pesquisa DataSenado, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV), lançou a décima edição da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher (Silva, 2023). O estudo que contou com 21,7 mil brasileiras entrevistadas, destacou que 30% afirmaram ter sofrido algum tipo de violência doméstica e familiar, sendo que, destas, apenas 40% registraram os episódios junto ao poder público (Silva, 2023). Isso quer dizer que seis em cada dez mulheres, que foram vítimas de violência de gênero, não procuraram autoridades de segurança para registrar o crime²⁵. O estudo promovido pelo Instituto de Pesquisa DataSenado indica, ainda, que, para 48% das mulheres entrevistadas, na maioria das vezes, a ausência de registro formal diante de agressões se justifica pelo não conhecimento de seus direitos (Instituto de Pesquisa DataSenado; Observatório da Mulher contra a Violência, 2023), evidenciando uma cultura da violência naturalizada na sociedade brasileira.

²⁵Ao contrário do quanto exposto no artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, o presente artigo entende pertinente ressaltar que nem todas as violências de gênero praticadas em face das mulheres são, necessariamente, cometidas por homens, haja vista que a Lei Maria da Penha, por exemplo, não dispõe sobre qualquer requisito nesse sentido em relação aos algozes. Exatamente por essa razão, toma-se a cautela de não afirmar que os homens são os autores das violências doméstica e familiar, apesar de estatisticamente o serem.

Não coincidentemente, ambas as pesquisas concluíram que o número de delegacias especializadas e demais instituições de segurança pública não têm sido suficientes para acolherem e atenderem as mulheres vítimas de violência de gênero. As vítimas, ao contrário do esperado, não procuram de pronto a polícia, porque sequer acreditam em sua efetividade enquanto órgão capaz para oferecer alguma solução para a violência sofrida, o que acaba refletindo a ausência de potencial estatal para garantir a não violação de seus direitos fundamentais.

Há, assim, uma contradição entre a ausência de confiança na polícia e a não eliminação, tampouco diminuição, da demanda pela atuação dessa instituição pública como responsável na prevenção da violência de gênero no âmbito doméstico e familiar (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023). A partir disso, os levantamentos analisados trazem um ambiente novo sobre a subnotificação do desconhecido, sobretudo em relação à violência doméstica e familiar que as mulheres não nomeiam.

Para a coordenadora da área de parcerias, pesquisa e impacto do Instituto Avon, Beatriz Accioly (Silva, 2023), a baixa notificação formal pode estar diretamente relacionada a diversos fatores, dentre eles o medo de que o registro na delegacia seja um habilitador de mais violência. Ademais, existe uma descrença nas instituições públicas, sem falar que muitas regiões do Brasil não possuem o número adequado de delegacias.

Inclusive, há dez anos, em sua dissertação de mestrado elaborada a partir de um projeto etnográfico em duas Delegacias de Defesa da Mulher (DDMs) em São Paulo, Accioly (Lins, 2018, p. 140) observou o atendimento dos casos sob a Lei Maria da Penha, buscando analisar como era efetivamente o manejo da legislação na prática policial. Como resultado, verificou-se que a materialidade é uma questão central no direito brasileiro, tendo em vista que se privilegiam noções objetivadas de violência como provas de veracidade de acusações e narrativas

A pesquisa empírica de Beatriz Accioly (Lins, 2018, p. 140) apurou que a importância de provas físicas para a comprovação de agressões se evidenciava também nos laudos do IML enviados para a delegacia para serem anexados aos inquéritos policiais, que “descreviam marcas deixadas por agressões nos corpos das vítimas, como ‘edemas’, ‘escoriações’ e ‘lesão lácero-contusa’, como formas de comprovação de denúncias de violência”. Segundo a pesquisadora, o pressuposto de que a prova material possui maior autenticidade ou chega mais próximo de uma verdade absoluta, traduzia na fala dos policiais, como uma das principais dificuldades na identificação da violência psicológica prevista no artigo 7º da Lei Maria da Penha, que, à época, ainda não havia sido criminalizada.

Para os policiais das DDMs que fizeram parte do campo de estudo de Accioly (Lins, 2018), existe um profundo obstáculo em operacionalizar do ponto de vista prático situações em que os relatos de violência oferecidos pelas vítimas não correspondem a casos

de agressões físicas materializadas em forma de marcas mais permanentes nos corpos, por exemplo.

Nesse contexto, o que se pretende demonstrar é que a desigualdade substancial de gênero, que permanece como desafio à consolidação da “cidadania no feminino” anunciada como premissa do presente estudo, expressa uma “falta de compromisso institucional e institucionalizado” (Maccise, 2011, p. 134) que propicie condições efetivas para lidar com a violência de gênero nos espaços domésticos e familiares, o que, no caso da violência doméstica e familiar no Brasil, impacta na possível descrença nas instituições de segurança destinadas, em tese, à proteção e à prevenção dessa violência. Como acentua Maccise (2011, p. 134), com precisão: “Ações e modificações estruturais no desenho e funcionamento estatais se tornam centrais para alcançar uma sociedade igualitária”, de modo que a subnotificação dos casos de violência impacta no caminho a ser trilhado para uma “democracia para as mulheres” (Soares, 1994, p. 24), distante da lógica de dominação e múltiplas violências que alicerça a sociedade brasileira (Hooks, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez mais, registra-se que este artigo não tem a intenção de afirmar, sem margem de dúvidas, os motivos exatos que levam à subnotificação em casos de violência doméstica e familiar, nem de esgotar todas as possibilidades que podem contribuir para esse fenômeno. Contudo, busca destacar algumas hipóteses, como o medo, a falta de confiança e credibilidade, a revitimização por parte das autoridades competentes, entre outras, que revelam a falta de confiabilidade geral do sistema de apoio, especialmente no que se refere ao sistema de segurança pública

Isso porque, se a violência contra a mulher representa uma realidade latente no campo do estudo da violência no Brasil, a subnotificação dessa violência é uma questão social, política e acadêmica ainda mais pungente. Isso porque, como visto, a falta da procura ou de confiança pela rede especializada de suporte e proteção às mulheres vítimas de violência, incluindo as instituições de segurança pública, reflete na manutenção dos obstáculos à consolidação da cidadania das mulheres.

O que se vislumbra é que a manutenção da ordem que pretende a segurança no Brasil não tem sido efetivada na proteção e no resguardo dos direitos das mulheres, sobretudo sob uma perspectiva institucional. Os desafios enfrentados pela construção teórica e prática da segurança cidadã possuem particular relevância no estudo sobre a violência de gênero no âmbito doméstico e familiar, considerando ser um dos elementos que, justamente, obstam à garantia de direitos civis.

Nesse espectro, a proteção máxima dos direitos fundamentais às mulheres, como pretende o referencial teórico da segurança cidadã, deve considerar a subnotificação dessa violência para fins de elaboração de medidas de sua prevenção. Os dados oficialmente

A subnotificação dos casos de violência contra a mulher enquanto reflexo da descrença nas instituições competentes

registrados são de notável importância, mas possuem limitada visualização da realidade concreta da manifestação dessa forma de violência no Brasil.

O estudo buscou dar visibilidade para a subnotificação como um fenômeno atrelado aos obstáculos da cidadania às mulheres, considerando as pesquisas recentes que demonstram considerável percentual de ausência de registro de alguma vivência violenta por razões de gênero. A proposta não foi de esgotar esse tema, tão relevante para a compreensão de efetivas políticas de prevenção sob a ótica de uma segurança cidadã, mas sim de destacar uma possível variável para essas violências não notificadas: a fragilidade da rede especializada de segurança dentro da costura institucional de proteção e resguardo dos direitos das mulheres. Isso denota que a ausência da cidadania na conformação e na organização da segurança no Brasil impacta em políticas de segurança e de atendimento às mulheres vítimas de violência e na confiabilidade dessas mulheres nas instituições que conformam tais políticas.

Logo, é possível verificar que a criação de leis ordinárias, a criminalização de condutas e a rede de serviços para mulheres consistente em assistência social, segurança pública, saúde e justiça necessariamente implicam a erradicação da violência doméstica e familiar, mas possibilita – ou ao menos deveria – sobretudo por parte de quem aplica o Direito, identificar a existência das falhas institucionais e conflitos nesse sentido, a fim de que os mapeamentos resultem em medidas mais efetivas e confiáveis, principalmente em prol daquelas que necessitam fazer uso delas e, só então, almejar o combate à violência de gênero (Bertolin; Garcia, 2023).

REFERÊNCIAS

AMARAL, Isabelle. **SP ganha 62 novas salas da Delegacia da Mulher com atendimento on-line 24h**. Estado passa a contar com 141 locais de suporte ininterrupto a vítimas de violência. Secretaria da Segurança Pública, Governo do Estado de São Paulo. São Paulo, 8 de mar. 2024. Disponível em: <https://www.ssp.sp.gov.br/noticia/56940>. Acesso em: 10 out. 2024.

ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela. O processo de tipificação do feminicídio no Brasil. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma; ANGOTTI, Bruna; Vieira, Regina (org.). **Feminicídio, quando a desigualdade de gênero mata: mapeamento da Tipificação na América Latina**. Chapecó: UNOESC, 2020. v. 1, p. 35-70.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ARAÚJO, Helena Romeiro; KAMADA, Fabiana Larissa. As políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero no Brasil. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 404-430.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; GARCIA, Juliana Santos. A importância da perspectiva de gênero para os avanços no combate à violência doméstica e familiar. In: TERRA, Bibiana *et al.* **Direito e feminismos: estudos contemporâneos**. Cruz Alta: Ilustração, 2023. v. 2, p. 25-46.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.436, de 15 de março de 2023**. Regulamenta a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, para estabelecer os eixos prioritários para a execução do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci, no biênio 2023-2024, denominado Pronasci 2, e dispõe sobre o Projeto Bolsa-Formação. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11436.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

CALDEIRA, Teresa Pires Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.

CAMPOS, Carmen Hein de. Desafios na implementação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 391-406, jul./dez. 2015.

CAMPOS, Carmen Hein de. Razão e sensibilidade: teoria feminista do direito e Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 1-12.

A subnotificação dos casos de violência contra a mulher enquanto reflexo da descrença nas instituições competentes

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 492 de 17/03/2023.**

Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021, institui obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986. Acesso em: 9 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barbosa de Souza e Outros vs. Brasil. Sentença de 7 de setembro de 2021 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana>. Acesso em: 18 set. 2024.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional.** São Paulo: Atlas, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de**

Segurança Pública 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em: 9 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil.** 4. ed. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em:

https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-4a-edicao/#:~:text=Ano%20da%20publica%C3%A7%C3%A3o%202023&text=Em%20compara%C3%A7%C3%A3o%20com%20as%20pesquisas,13%20de%20janeiro%20de%202023. Acesso em: 10 ago. 2024.

GARCIA, Juliana Santos; MATTAR, Lygia Junqueira. Medidas de enfrentamento à violência contra a mulher na pandemia. **Violência Contra a Mulher em tempos de pandemia.** Londrina: Editora Thoth, 2024. v. 1, p. 67-78.

HOOKS, bell. **Teoria feminista: da margem ao centro.** Tradução de Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA DATASENADO; OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA. **Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher.** 10. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa DataSenado; Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pesquisanacional>. Acesso em: 4 out. 2024.

LINS, Beatriz Accioly. **A Lei nas Entrelinhas**: a Lei Maria da Penha e o trabalho policial. São Paulo: Editora Unifesp, 2018.

MACCISE, Regina Larrea. Feminismo(s), perspectiva de género y teorías jurídicas feministas. **Revista Derecho en Libertad**, Monterrey, p. 133-157, 2011.

MANDARINO, Renan Posella; BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ROSA, Larissa. A participação da vítima no controle da cifra oculta da criminalidade. **Nomos**, Fortaleza, v. 37, p. 281-299, 2017.

MORAES, Maria Lygia Quartim de Moraes. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 495-515.

PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. Igualdade e especificidade. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 265-309.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. Encontrando a teoria feminista do Direito. **Prim@ Facie**, [s. l.], v. 9, n. 17, p. 7-24, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/9871>. Acesso em: 6 out. 2024.

SANTOS, Érica Lene da Silva. **Violências Invisibilizadas**: uma análise sobre a efetividade do Poder Judiciário frente às ações decorrentes de violência moral e psicológica familiar e ou doméstica contra a mulher. 2021. 163 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

SILVA, Joseph. 60% das mulheres não denunciam agressão sofrida à polícia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha-social-mais/2023/11/60-das-mulheres-nao-denunciam-violencia-sofrida-a-policia.shtml>. Acesso em: 2 mar. 2024.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania. **Revista da ESMP**, [s. l.], v. 2, p. 13-23, jan./jun. 2009.

SOARES, Vera. Movimento Feminista: paradigmas e desafios. **Revista Estudos Feministas**, [s. l.], p. 11-24, 1994. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16089>. Acesso em: 4 out. 2024.

SOUZA, Lídia de Jesus; FARIAS, Rita de Cássia Pereira. Violência doméstica no contexto de isolamento social pela pandemia de covid-19. **Serviço Social & Sociedade**, [s. l.], p. 213-232, 2022.

A subnotificação dos casos de violência contra a mulher enquanto reflexo da descrença nas instituições competentes

SOUZA, Lídio de; CORTEZ, Mirian Beccheri. A Delegacia da Mulher perante as normas e leis para o enfrentamento da violência contra a mulher: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 621-639, maio/jun. 2014.

VASCONCELOS, Nádia Machado de *et al.* Subnotificação de violência contra as mulheres: uma análise de duas fontes de dados. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 29, p. e07732023, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2024.v29n10/e07732023/>. Acesso em: 9 out. 2024.

NOTA DE COAUTORIA

O artigo foi desenvolvido com a colaboração entre os autores. Juliana Santos Garcia colaborou com o levantamento inicial sobre violência doméstica e familiar contra a mulher, estruturação e redação da versão preliminar do artigo, bem como redação final. Beatriz dos Santos Funcia contribuiu com a estruturação e a redação do artigo, além do levantamento sobre segurança pública e teorias feministas do Direito. Humberto Barrionuevo Fabretti participou da redação e da consolidação da versão final do artigo, sobretudo quanto ao tema da segurança pública e à sua correlação com a subnotificação dos casos de violência contra a mulher, além de ter realizado leitura crítica do texto, com a concordância da versão final enviada para publicação. Todos participaram conjuntamente da elaboração do problema de pesquisa, checagem das referências e da revisão final do artigo.

Como citar este documento:

FABRETTI, Humberto Barrionuevo; GARCIA, Juliana Santos; FUNCIA, Beatriz dos Santos. A subnotificação dos casos de violência contra a mulher enquanto reflexo da descrença nas instituições competentes. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 24, n. 45, e5927, jan./dez. 2026. DOI: <https://doi:10.12662/2447-6641oj.v24i45.5927.pe5927.2026>. Disponível em: link do artigo. Acesso em: xxxx.