

Busca Ativa das mulheres em situação de violência doméstica e familiar: Experiência no Distrito Federal

Políticas públicas e práticas de gestão de acesso à Justiça

Myrian Caldeira Sartori, Universidade de Brasília e servidora do TJDF
Ben-Hur Viza, Juiz de Direito - TJDF

Resumo

O presente Relatório Técnico tem como objetivo apresentar a experiência do projeto piloto *Busca Ativa*, que pretende localizar mulheres em situação de violência doméstica e familiar que não registraram a denúncia formalmente, a partir da articulação e atuação conjunta do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Núcleo Bandeirante, do 25º Batalhão da Polícia Militar do Distrito Federal, da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM I) e da 11ª Delegacia de Polícia. O projeto foi criado motivado pelos dados de feminicídio no Distrito Federal, os quais demonstraram que quase 70% das mulheres mortas de 2015 a 2023 no DF não tinham registrado ocorrência policial contra seus agressores. Esse dado aponta para a subnotificação dos crimes de violência contra as mulheres e a necessária atuação proativa do Sistema de Justiça na busca dessas vítimas como forma de prevenir situações mais graves, inclusive o feminicídio. O projeto teve sua concepção em 2022 e iniciou efetivamente em janeiro de 2023. Nos oito primeiros meses de implementação, foram encaminhadas 52 mulheres para o projeto, sendo 4 idosas. Das mulheres encaminhadas, 23 já tinham registrado ocorrência anterior policial anterior. Além de prevenir a violência e contribuir para a sensação de segurança das mulheres, o projeto propicia articulação e proximidade entre as instituições, e possibilita celeridade e efetividade em outras situações em tramitação no referido Juizado de Violência Doméstica.

Introdução

Desde os anos 1970, os movimentos feministas brasileiros vêm denunciando a violência contra as mulheres, apontando para as especificidades deste fenômeno e, portanto, para a necessidade de políticas públicas direcionadas a prevenir e enfrentar as agressões psicológicas, físicas, sexuais e patrimoniais direcionadas às mulheres (Bandeira, 2014). A Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006, ou Lei Maria da Penha, como ficou conhecida, resultou dessas reivindicações. Desde sua publicação, muitas políticas públicas foram implementadas pelos diferentes setores da sociedade, configurando-se um importante passo para a luta contra a violência de gênero.

Pesquisas tem apontado para maior sensibilização da população sobre o tema que tem sido mais divulgado e promovido pelas mídias e redes sociais (FBSP, 2023). No entanto, os índices de violência contra as mulheres continuam altos e preocupantes. O Atlas da Violência do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2021 mostrou que houve uma queda de 17,3% dos assassinatos de mulheres em 2019, comparado com dados de 2018. No entanto, dados indicam crescimento nos anos seguintes. O Relatório “Violência contra meninas e mulheres no 1º semestre de 2022” indica que houve aumento de 8,6% do número de feminicídios no país (FBSP, 2022).

No Distrito Federal, durante todo o ano de 2022 ocorreram 17 feminicídios. Até agosto deste ano, já haviam sido identificadas 26 mortes de mulheres por questão de gênero, o que representa um aumento de mais de 50% (SSPDF, 2023). Ainda mais preocupante é o fato de que 66,7% das mulheres vítimas deste crime no Distrito Federal de 2015 a 2023 nunca haviam



registrado ocorrência policial contra seus agressores e 66,5% já haviam sofrido violências anteriores (SSPDF, 2023).

Esses dados fazem soar um alerta às instituições que trabalham com a violência doméstica e familiar contra as mulheres, na medida em que apontam para a subnotificação desses crimes e para a necessária atuação preventiva e ativa da Rede de Proteção. Magalhães, Zanello & Ferreira, (2023) desenvolveram pesquisa junto a mulheres em situação de violência doméstica, a qual apontou para a importância da intervenção de um “terceiro”, em geral o Estado, para a interrupção da violência e o desfecho positivo do conflito.

Por isso, é essencial que o Sistema de Justiça atue de forma ativa, buscando as mulheres que, apesar de terem sido vítimas de violência, se encontram em um estado de imobilização e não registraram a ocorrência policial. A imobilização das mulheres tem diversos fatores, sendo um deles as violências psicológicas que ocorrem de maneira contínua e crônica (Prando & Borges, 2020).

Apesar de não terem se dirigido à Delegacia de Polícia, muitas das mulheres em situação de violência dão sinais de estarem sofrendo agressões por parceiros e familiares. O Relatório Visível e Invisível publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2023 mostrou que mais de 50% das mulheres que sofrem violência não fazem nada após as agressões. No entanto, 33% alegam ter procurado ajuda de familiares e cerca de 6,5% ligam para o 190 ou 180. Apenas 22,5% informaram ter procurado uma Delegacia. Dentre os principais motivos para não procurarem a Delegacia estão: resolveu sozinha (38%), não acreditava que a política pudesse oferecer solução para o problema (21,3%), não ter provas (14,4%), não achar importante (13,2%), ter medo de represálias (12,8%), não querer envolver a polícia (10,9%).

A partir da percepção e conhecimento desses indicadores, as instituições que fazem parte do Sistema de Justiça especializadas no atendimento às situações de violência doméstica de região do Distrito Federal decidiram articular um fluxo de comunicação para identificar essas mulheres e sensibilizá-las quanto à importância de realizar o registro da ocorrência. A interação das equipes com as mulheres propicia também sensação de segurança e presença do Estado, contribuindo para a desnaturalização dessas formas de violência e para o envolvimento da sociedade na luta pela paz em casa.

O presente Relatório Técnico tem, portanto, o objetivo de apresentar o funcionamento deste importante projeto, as lições aprendidas e desafios que ainda estão postos.

Caracterização da boa prática

A boa prática aqui apresentada teve como motivador os dados estatísticos de violência contra as mulheres no Distrito Federal. Dados da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF) mostram que, dos 175 feminicídios ocorridos desde 2015, 66,5% não tinham registrado ocorrência policial contra o autor. Das 18 vítimas que sofreram feminicídio no DF em 2022, apenas 3 (16,7%) haviam registrado ocorrência anteriormente. Por outro lado, 11,5% dos autores identificados nas 16.949 ocorrências de violência doméstica e familiar contra as mulheres registradas em 2022, foram autores de violência em uma ou mais ocorrências, e 10,4% das vítimas constavam como tal em uma ou mais ocorrências (SSPDF, 2023).

A subnotificação das situações de violência doméstica e familiar e a reincidência, mesmo entre as partes que já passaram por um processo judicial, levou o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM) do Núcleo Bandeirante, em parceria com o 25º Batalhão da Polícia Militar do Distrito Federal (25º BPM), a 11ª Delegacia de Polícia (11ª DP), e a 1ª Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres (DEAM I), a iniciarem o projeto piloto *Busca Ativa*, que pretende identificar e contatar as mulheres que, apesar de terem solicitado algum tipo de ajuda estatal, não registraram a ocorrência policial na Delegacia. A



participação do 25º BPM inclui o envolvimento dos policiais do Policiamento de Prevenção Orientado à Violência Doméstica e Familiar (PROVID).

O trabalho desenvolvido abarca as regiões administrativas sob competência de atuação das instituições envolvidas, a saber: Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Park Way e Vargem Bonita, e é estruturado em três etapas: identificação, avaliação e contato. Para organização do trabalho foi desenvolvido um protocolo de identificação, contato, encaminhamento e acompanhamento dessas mulheres. Os objetivos do projeto são diminuir a subnotificação, aumentar a sensação de segurança e prevenir novas situações de violência doméstica e familiar contra as mulheres na região, com foco na intervenção a fim de evitar a escalada da violência (Walker, 1979).

A partir da identificação das mulheres, as instituições realizam contato (telefônico ou presencial) para verificar a segurança da mulher, sensibilizar quanto à importância da notificação e realizar orientações e encaminhamentos. Nos casos em que a mulher foi posteriormente à Delegacia para registro da ocorrência, a equipe do JVDPM realiza o acompanhamento via processo judicial.

A organização e análise das informações levantadas permite às instituições refletirem sobre a forma de chamado do 190, o desdobramento do contato e a percepção das mulheres no atendimento. Além disso, são identificadas as regiões com maior número de chamados, os principais tipos de violência e a forma de solicitação. O trabalho realizado considera a complexidade do fenômeno da violência de gênero e a necessária atuação em rede para preveni-lo e enfrentá-lo (Bandeira, 2014). A violência contra a mulher perpetrada por parceiros e familiares é fenômeno complexo e interseccional, sendo necessária a atuação articulada e conjunta das instituições para evitar revitimização, retrabalho e contribuir para a interrupção da violência.

Planejamento, desenvolvimento e implementação

O planejamento do projeto envolve, principalmente, uma forte articulação entre as autoridades locais atuantes no tema da violência contra as mulheres. O projeto foi concebido a partir da iniciativa do juiz titular do JVDPM do Núcleo Bandeirante, da Delegada Chefe da DEAM I, do Delegado Chefe da 11ª DP, do Comandante do 25º BPM e da Comandante do Batalhão Escolar (BPESC).

Para identificar as mulheres que sofrem violência doméstica, mas não realizam o registro da ocorrência, são selecionados os Registro de Atividade Policial (RAP) da PMDF que não resultaram em encaminhamento das partes atendidas à Delegacia de Polícia. Esses registros são gerados e incluídos no sistema da PMDF quando uma guarnição é acionada para atender um chamado telefônico oriundo do Disque 190 mas, ao chegar no local, não identificam situações de agressões físicas e/ou a mulher se recusa a realizar o registro da ocorrência na Delegacia.

Os RAPs passam por uma primeira triagem pelo 25º BPM para identificar as situações que envolvem violência contra as mulheres, já que o sistema hospeda registros das mais diversas situações atendidas pela PMDF. Em seguida, os registros, assim reconhecidos, são encaminhados para o *e-mail* institucional do projeto. Uma base de dados foi criada para armazenar e permitir a análise das informações das mulheres atendidas. Uma servidora do TJDFT organiza as informações na base e faz uma busca no sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJe) para identificar as mulheres que já possuem processos em tramitação ou que já possuíram processo abarcado pela Lei Maria da Penha em algum momento. Essa análise permite, ainda, identificar informações adicionais de contato sobre as pessoas envolvidas de forma a facilitar a busca ativa posteriormente.

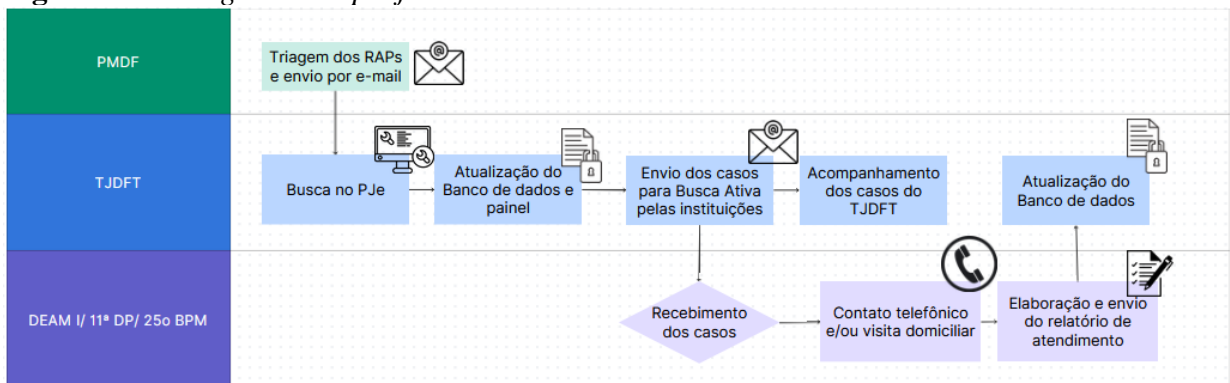


Após verificação inicial pelo JVDFM e inclusão dos dados do RAP no banco de dados do projeto, as informações de contato das mulheres são encaminhadas às equipes da busca ativa. Para atuação no projeto, foram criadas quatro equipes de busca: uma no JVDFM, uma na DEAM I, uma na 11ª DP, e uma no PROVID do 25º BPM. Essa divisão visa diluir e capilarizar o trabalho pelas instituições parceiras de forma a não gerar sobrecarga, bem como objetiva potencializar o trabalho.

A equipe de busca ativa do JVDFM fica responsável pelo contato com as mulheres que já possuem processo em tramitação, de forma a noticiar nos autos a nova situação e reavaliar o risco de reincidência de violência, orientando novos encaminhamentos e medidas judiciais.

Com as informações em mãos, as demais equipes fazem o contato telefônico e visitas domiciliares às mulheres, realizando orientações e sensibilizações sobre a importância de as mulheres registrarem o Boletim de Ocorrência e informando sobre os serviços de apoio disponíveis na Rede Local. Após esse contato, um relatório breve é elaborado pela equipe que realizou a intervenção, constando inclusive os encaminhamentos dados. Esse relatório é enviado ao e-mail do projeto para inclusão dessas informações na base de dados e acompanhamento das situações. Segue abaixo o fluxograma do Projeto.

Figura 1 - Fluxograma do projeto Busca Ativa



Convém ressaltar que foram realizadas diversas reuniões de trabalho entre os representantes e equipes das instituições participantes para construção do fluxo e a implementação do projeto. As reuniões permitiram reavaliar as etapas, alinhar expectativas e apresentar os dados. As informações foram organizadas em um painel elaborado por servidor da PMDF a fim de acompanhamento e avaliação por todas as instituições participantes.

Resultados alcançados

O projeto começou a ser planejado no segundo semestre de 2022 e teve as primeiras buscas realizadas em março de 2023, considerando dados dos Registros de Atividade Policial (RAPs) a partir de janeiro do mesmo ano.

Desde o início do projeto até final de julho, foram encaminhados 77 Registros. Desses, 27 não possuíam informações suficientes para a busca ativa. Diante da percepção da necessidade de melhoria no registro das informações no sistema da PMDF, o 25º BPM passou por uma instrução interna para aperfeiçoar o preenchimento das informações e permitir efetividade no contato com as mulheres. A formação dos profissionais da segurança pública tem sido apontada pelos estudos como uma das mais importantes ações de políticas públicas para a área, contribuindo para diminuição da subnotificação e da revitimização (Bandeira, 2014; Campos, 2015).



Os dados mostram, ainda, que mais de 40% das situações encaminhadas e que possuíam dados se referiam a pessoas que já tinham algum processo anterior sobre violência doméstica. Alguns desses processos eram antigos e já não estavam mais em tramitação, o que gerou reflexões sobre as motivações que levaram essas mulheres a não registrarem novamente ocorrência e permanecerem na relação violenta. Outra parte desses processos estavam em tramitação, sendo identificadas, inclusive, situações de descumprimento de medidas protetivas a partir desses registros. Nesses casos, foram tomadas providências para a adoção de medidas mais gravosas ou, até mesmo, a prisão preventiva do ofensor, capazes de interromper a violência e garantir integridade psicológica e física à mulher.

Em algumas das situações atendidas a partir do chamado do 190, os policiais deixam de levar a mulher à Delegacia porque não encontram o Ofensor no local e/ou porque a vítima se nega a realizar a ocorrência no momento. Algumas alegam que farão a ocorrência posteriormente, mas apenas 30% das situações tiveram ocorrência registrada sobre o fato do RAP.

Percebe-se que a efetiva e célere comunicação entre os órgãos do sistema de justiça local pode resultar na adoção imediata de medidas protetivas capazes de evitar novas violências e mesmo o feminicídio. Cerca de 35% das situações mapeadas no RAP foram posteriormente relatadas na forma de registro de ocorrência policial. Essa informação é relevante, porque demonstra que, apesar de terem se recusado a registrar a ocorrência no momento do atendimento pela equipe acionada via 190, algumas mulheres decidiram, posteriormente, realizar o registro na delegacia e buscar a ajuda do Estado, seja pelo fato que provocou o chamado do 190, seja por fato posterior.

Por outra via, o dado que diz respeito ao solicitante da ajuda policial tem se mostrado relevante. Sobre os chamados, identifica-se que pelo menos 17% das ligações foram efetuadas por vizinhos(as), demonstrando o envolvimento da comunidade no enfrentamento da violência. Esse dado pode apontar para maior envolvimento da sociedade nas situações de violência. De acordo com Campos (2017), a Lei Maria da Penha rompe com a lógica privatizante da violência doméstica ao priorizar a atuação do Estado. Ao realizar o registro da ocorrência, a mulher decide publicizar a violação de seus direitos e interpela o Estado a agir.

A agregação e acompanhamento dos dados permitiram, ainda, identificar a região administrativa com maior número de chamados e os dias mais frequentes de chamado, além de mapear os principais encaminhamentos, o tempo para primeiro contato e as situações que precisam de maior atenção e acompanhamento.

Conclusões e recomendações

Essa experiência tem se mostrado um modelo de atuação voltado para a intervenção precoce e o acompanhamento personalizado das partes, diferenciando-o do modelo de administração judicial casuístico, focado no processamento e julgamento da situação que gerou o registro do Boletim de Ocorrência e, portanto, o processo criminal (Campos, 2017). Sua principal contribuição está no impacto prático na vida das mulheres que passam a se sentir mais confiantes para realizar o registro da ocorrência e fortalecidas para interromper as situações de violência.

Além disso, o projeto permite problematizar diversos aspectos da violência doméstica e familiar contra as mulheres, como a tolerância social, o percurso da mulher ao realizar o registro da ocorrência, bem como suas motivações para a revogação das medidas protetivas e continuidade do relacionamento com o ofensor (Luduvic; Lordello; & Zanello, 2023).

No decorrer do projeto, foram mapeadas lições aprendidas que contribuirão para seu aperfeiçoamento, dentre as quais destacam-se: necessária formação dos policiais que fazem o



primeiro atendimento às mulheres, bem como dos profissionais que integram as equipes de busca ativa; importância da criação de um canal de comunicação institucional externo direcionado às instituições que recebem a notícia da violência e um canal de comunicação entre os pontos focais das instituições do Sistema de Justiça para tomar as medidas urgentes necessárias à proteção da mulher; a importância de maior celeridade entre as instituições que integram o projeto, a fim de agilizar a resposta estatal, em casos que demandem maior brevidade e urgência; organização e análise dos dados gerados para fins de avaliação e redirecionamento da rota; criação de um fluxo de trabalho com atribuições claras.

Convém ainda enfatizar que um fator de sucesso importante é o envolvimento pessoal das autoridades e lideranças das instituições parceiras para disponibilização dos servidores para atuarem no projeto e priorização das demandas.

Por fim, as avaliações e reuniões de trabalho apontaram para melhorias e aprimoramentos necessários. Com o crescimento do número de casos, percebe-se a necessidade de um sistema informatizado capaz de integrar as informações dos diferentes sistemas e acompanhamento das situações. O uso inclusive de inteligência artificial poderia facilitar a priorização dos casos, gerar relatórios e alertas, tornando o trabalho mais célere e efetivo. Além disso, percebeu-se a necessidade de uma equipe de acompanhamento, diferente da equipe da busca ativa, responsável por acompanhar os casos mais complexos e manter o contato com as mulheres.

Espera-se que a divulgação dos primeiros resultados e o envolvimento crescente das instituições parceiras possam apoiar o desenvolvimento e ampliação desta prática, bem como a avaliação do impacto real sobre a diminuição da violência contra as mulheres na região.

Referências

- Bandeira, L. (2014). Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Revista Sociedade e Estado*, 29.
- Campos, C. H. de. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 23(2). maio/agosto 2015.
- Campos, C. (2017). Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, 10–22.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil - 4ª edição - 2023. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em 18/09/2023.
- Luduvic, P., Lordello, S. R., & Zanello, V. (2023). Revogação das medidas protetivas: Análise dos fatores e motivações presentes na solicitação da mulher. *Revista Direito e Práxis*. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/67306>
- Magalhães, B. M., Zanello, V., & Ferreira, I. F. R. (2023). Afetos e Emocionalidades em Mulheres que Sofreram Violência por Parceiro Íntimo. *Revista Psicologia: Teoria e Prática*, 25(3), Artigo 3.
- Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal - SSPDF. (2023, 8 de junho). *Violência contra a mulher*. <https://www.ssp.df.gov.br/violencia-contr-a-mulher/>
- Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal - SSPDF. (2023). *Violência contra a mulher*. <https://www.ssp.df.gov.br/painel-feminicidio/>.
- Walker, L. E. (1979). *The Battered Woman*. Harper & Row.