

**Luseni Aquino  
Joana Alencar  
Paola Stuker  
Organizadoras**

## **A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena**

**atores e práticas na produção de justiça  
para mulheres em situação de violência**

Esta publicação é um seguimento da pesquisa *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*, desenvolvida com a colaboração do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entre 2018 e 2019. A atuação do Ipea foi concretizada por meio de parceria entre a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), que em seus pouco mais de dez anos vem desenvolvendo importantes trabalhos junto ao Poder Judiciário, e a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), que ao longo de sua trajetória realiza diversos estudos de gênero.

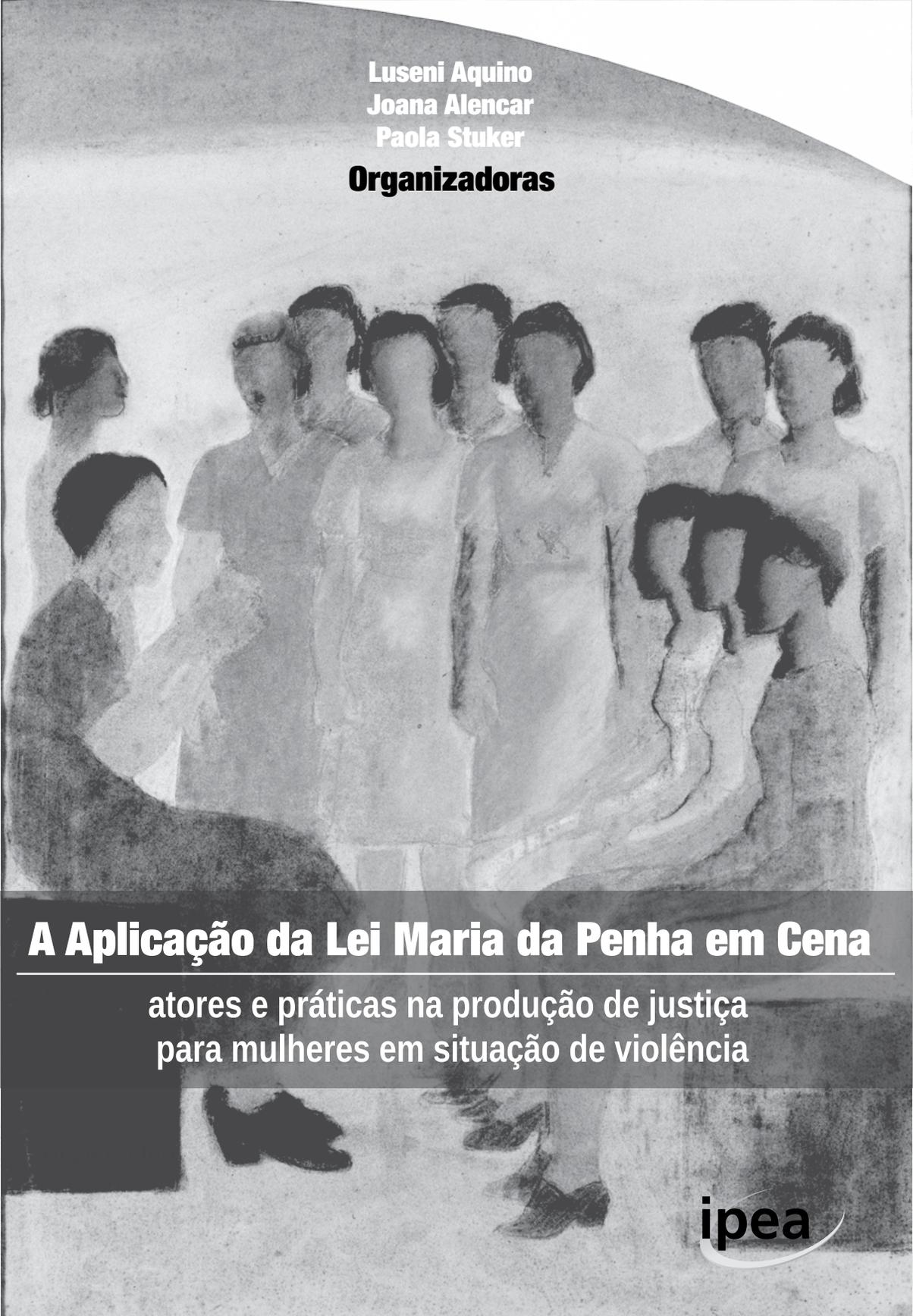
A ideia central dos textos aqui reunidos é retratar e analisar o trabalho desenvolvido pelo conjunto de profissionais envolvidos na aplicação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). As reflexões baseiam-se nas práticas que formam o trabalho de magistrados(as), promotores(as), defensores(as) públicos(as), servidores(as) de cartório e integrantes de equipes multiprofissionais, e enfocam a maneira como esses atores compreendem a legislação e justificam seu papel no tratamento dos casos e na relação com as mulheres em situação de violência. O ponto de vista delas é objeto de um dos capítulos, que discute suas percepções sobre o atendimento recebido e suas chances de acesso efetivo à justiça.

Os artigos são de autoria de pesquisadoras que participaram das etapas do projeto inicial, desde a elaboração dos instrumentos de pesquisa até a consolidação dos resultados, passando pelo trabalho de campo e o contato direto com atores e rotinas nas unidades judiciais. Com base em entrevistas, relatos de observação dos trabalhos desenvolvidos nessas unidades e análise de autos de processos criminais, foi possível mapear as práticas e percepções dos profissionais, bem como os aspectos problemáticos e as lacunas em sua atuação.

As perspectivas analíticas empregadas nos capítulos da publicação absorvem contribuições dos estudos sobre o campo jurídico, a administração institucional de conflitos e a implementação de políticas públicas, sempre em diálogo com as teorias de gênero. Em adição, há uma seção de textos que relatam, de forma breve, alguns dos usos da pesquisa nos meios jurídico e acadêmico.

Em nome da Diest, desejo que os aspectos apontados neste livro possam ser objeto de reflexão, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento do padrão de qualidade dos serviços judiciais de atendimento às mulheres em situação de violência e fomentar o debate entre profissionais da área e estudantes e pesquisadores do tema.

**FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT**



**Luseni Aquino  
Joana Alencar  
Paola Stuker  
Organizadoras**

## **A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena**

atores e práticas na produção de justiça  
para mulheres em situação de violência

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

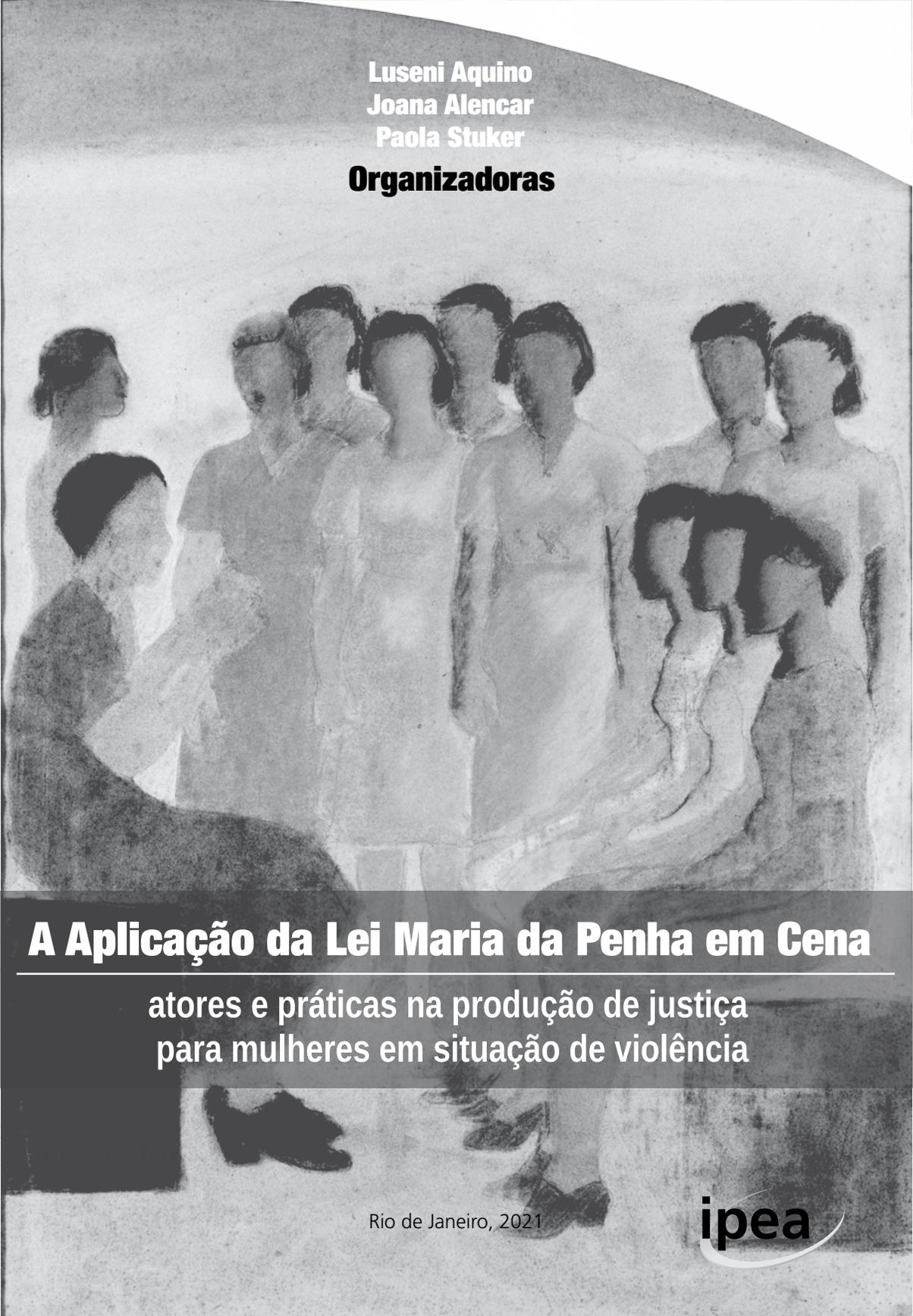
Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



**Luseni Aquino  
Joana Alencar  
Paola Stuker  
Organizadoras**

# **A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena**

**atores e práticas na produção de justiça  
para mulheres em situação de violência**

Rio de Janeiro, 2021

**ipea**

A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência / Luseni Aquino, Joana Alencar e Paola Stuker, Organizadoras – Rio de Janeiro : Ipea, 2021.

278 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-024-0

1. Violência contra mulheres. 2. Lei Maria da Penha. 3. Sistema de justiça. 4. Judiciário. 5. Ministério Público. 6. Defensoria Pública. 7. Políticas Públicas. I. Aquino, Luseni. II. Alencar, Joana. III. Stuker, Paola. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 305.40981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-024-0>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

# SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	9
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	11
<b>PREFÁCIO</b> .....	23
INTRODUÇÃO	
<b>A IMPORTÂNCIA DE OLHAR PARA OS ATORES ENVOLVIDOS NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA AOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA</b> .....	27
Luseni Aquino Joana Alencar Paola Stuker	
CAPÍTULO 1	
<b>JUÍZES(AS) DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COMO PROFISSIONAIS DE LINHA DE FRENTE: FACETAS DA DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA</b> .....	55
Luseni Aquino Joana Alencar Paola Stuker	
CAPÍTULO 2	
<b>“ELAS ESPERAM QUE A GENTE CUIDE DELAS, MAS A GENTE CUIDA DOS PROCESSOS”: UM OLHAR SOBRE O TRABALHO DOS CARTÓRIOS E A MATERIALIDADE DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA</b> .....	91
Andrea Catalina León Amaya	
CAPÍTULO 3	
<b>DE FISCAL DA ORDEM JURÍDICA A AUTOR DE DENÚNCIAS: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA</b> .....	121
Priscila da Silva Barboza Paola Stuker	

CAPÍTULO 4

**A DEFENSORIA PÚBLICA E A APLICAÇÃO  
DA LEI MARIA DA PENHA: ENTRE A ATUAÇÃO  
CÍVEL E A REPRESENTAÇÃO CRIMINAL ..... 149**

Thalita A. Sanção Tozi  
Emilia Juliana Ferreira

CAPÍTULO 5

**A ATUAÇÃO DAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES  
NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA  
E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES: DA REALIDADE  
DAS VARAS JUDICIAIS AO POTENCIAL DE ATUAÇÃO  
DIANTE DO CICLO DE VIOLÊNCIA ..... 179**

Deisi Conteratto  
Thalita A. Sanção Tozi

CAPÍTULO 6

**“DEMORA MUITO ESSA JUSTIÇA” : AS EXPERIÊNCIAS  
E PERCEPÇÕES DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE  
VIOLÊNCIA E A EDUCAÇÃO EM DIREITOS ..... 211**

Tatiana Santos Perrone  
Krislane de Andrade Matias

**RELATOS**

ARTIGO 1

**O JUDICIÁRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS  
EM EVIDÊNCIAS E VOLTADAS AO ENFRENTAMENTO À  
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES ..... 245**

Danielly dos Santos Queiros  
Elisa Sardão Colares  
Gabriela Moreira de Azevedo Soares

ARTIGO 2

**A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE GÊNERO NA  
FORMAÇÃO JUDICIAL: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA ..... 255**

Adriana Ramos de Mello

ARTIGO 3

**O ESTUDO DO RELATÓRIO O PODER JUDICIÁRIO NO  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR  
CONTRA AS MULHERES NO CURSO DE RESIDÊNCIA  
JURÍDICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE.....265**

Elisa Girotti Celmer

Milena Faustino Ortiz

ARTIGO 4

**REFLEXÃO SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA E A VIOLÊNCIA  
DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES: RELATO  
DE EXPERIÊNCIA SOBRE A ARTICULAÇÃO ENTRE O CAMPO  
TEÓRICO-METODOLÓGICO E A PRÁTICA DE ENSINO NA  
DISCIPLINA DE SOCIOLOGIA JURÍDICA.....271**

Mari Cleise Sandalowski

**NOTAS BIOGRÁFICAS .....275**



## AGRADECIMENTOS

Este livro resulta de um longo e intenso processo de pesquisa, discussão e tessitura coletiva de textos. Em esforço complementar ao realizado no relatório final do projeto *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*, desenvolvido em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entre 2018 e 2019 (CNJ e Ipea),<sup>1</sup> reunimos as pesquisadoras envolvidas na iniciativa para explorar algumas questões-chave em torno do processamento judicial dos casos de violência doméstica e familiar que não puderam ser desenvolvidas de maneira mais detida naquele primeiro diagnóstico.

Ao longo de pouco mais de um ano, inúmeras foram as reuniões, oficinas e trocas de textos realizadas, no empenho de chegarmos a um conjunto de reflexões que retratasse, da maneira mais rica e coesa possível, o complexo terreno da prestação jurisdicional às mulheres em situação de violência. Pelo engajamento nessa empreitada, pelo empenho analítico realizado em cada capítulo e pela disponibilidade para se manterem sempre abertas ao diálogo, somos profundamente agradecidas a Andrea Catalina León Amaya, Priscila da Silva Barboza, Emília Juliana Ferreira, Thalita Sanção Tozi, Deisi Conteratto, Tatiana Santos Perrone e Krislane de Andrade Matias. Cabe registrar que esse processo transcorreu em meio à pandemia da Covid-19, o que requereu das autoras o esforço adicional de conciliar a elaboração dos textos com suas outras atividades (domésticas, de cuidado, profissionais, acadêmicas, políticas etc.), em um cenário de grande incerteza e redução das possibilidades de apoio e compartilhamento dos afazeres do dia a dia, que tanto têm onerado as mulheres. Isso só aumenta nosso reconhecimento a cada uma delas.

Também somos gratas aos(às) colegas do Ipea e de outras instituições que nos ajudaram a qualificar ainda mais as discussões propostas ao avaliarem os capítulos da publicação, emitindo seus pareceres e apresentando comentários e sugestões. Assim, registramos nossos agradecimentos a Ana Paula Antunes Martins, Angélica Kely de Abreu, Carolina Pereira Tokarski, Helder Rogério Sant’Anna Ferreira, Janaína Dantas Germano Gomes, Luana Simões Pinheiro, Luciana Barbosa Musse, Maria Paula Gomes dos Santos, Natália de Oliveira Fontoura, Olívia Alves Gomes Pessoa, Renata Almeida D’Ávila e Roberto Rocha C. Pires.

Agradecemos ainda a Danielly dos Santos Queiros, Elisa Sardão Colares, Gabriela Moreira de Azevedo Soares, Adriana Ramos de Mello, Elisa Girotti

---

1. CNJ – Conselho Nacional de Justiça; Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.

Celmer, Milena Faustino Ortiz e Mari Cleise Sandalowski por compartilharem conosco suas experiências e reflexões acerca dos usos e efeitos da pesquisa que realizamos. A aplicação das informações produzidas pelo estudo em diferentes frentes – avaliação institucional da política judiciária, formação de magistrados(as), especialização de profissionais do direito em prática jurídica e formação de graduandos(as) em disciplina de sociologia jurídica – avalia a importância de seus resultados e da promoção de pesquisas no tema.

Gostaríamos de registrar também nosso agradecimento a todos(as) que contribuíram para a realização da pesquisa e aos(às) profissionais e às mulheres com casos judicializados de violência doméstica que se dispuseram a conversar conosco. As notas de campo e os relatos de entrevistas – algumas das quais têm trechos citados na publicação, ainda que em anonimato – forneceram insumos essenciais às análises e problematizações aqui apresentadas.

Agradecemos a toda a equipe do Editorial do Ipea pelo excelente trabalho na confecção da publicação e pela receptividade a nossas sugestões.

Um agradecimento especial devemos a Wânia Pasinato, que nos brindou com um prefácio a um só tempo generoso com nosso trabalho e contundente quanto aos desafios que se renovam na luta das mulheres por seus direitos e pela vida livre de violências.

Por fim, registramos nossos agradecimentos à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, nas pessoas de Flávia de Holanda Schmidt, Janine Mello dos Santos e Alexandre dos Santos Cunha, pelo apoio a esta publicação e pela aposta na relevância das discussões aqui apresentadas. Para nós foi um privilégio poder explorar de maneira mais aprofundada algumas das questões que permeiam a aplicação da legislação que assegura acesso à justiça e proteção integral a mulheres em situação de violência, somando mais este esforço analítico às reflexões do Ipea acerca da implementação de políticas públicas no país.

**Luseni Aquino**

**Joana Alencar**

**Paola Stuker**

## APRESENTAÇÃO

Em agosto de 2021 completaram-se quinze anos desde que a Lei Maria da Penha entrou em vigor. Foi um período marcado por muitas mudanças na atuação do poder público ante a violência doméstica e familiar contra mulheres (VDFM). Sob o impulso da nova lei, aprofundou-se o reconhecimento de que agressões físicas e outras violências que afetam milhares de mulheres de todas as idades, inserções sociais e regiões do país em seus espaços de convívio íntimo são um problema de ordem pública. Adicionalmente, estabeleceu-se o entendimento acerca da multidimensionalidade da VDFM na vida social brasileira, exigindo que o enfrentamento da questão ultrapasse a esfera penal e acione uma série de outros instrumentos e meios de intervenção em diferentes frentes da atuação pública.

É notório, entretanto, que a Lei Maria da Penha reforçou o enquadramento criminal da VDFM. Ao fazê-lo, referendou o papel do sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e advocacia) no enfrentamento da questão e na resposta às mulheres que estão em busca de reparação, responsabilização dos autores de agressões, ou mesmo alguma forma de acolhimento. Dadas as características que distinguem a prestação jurisdicional – como serviço que se dispensa caso a caso, conforme demandas individualizadas, ainda que de caráter coletivo ou difuso –, a atuação de cada um dos agentes do braço judiciário do Estado e daqueles que desempenham funções essenciais à justiça é um aspecto central do enfrentamento à VDFM pela via judicial. Afinal, são esses profissionais que, ao aplicarem a lei aos casos concretos, atualizam seu sentido, ampliando ou restringindo seu alcance.

É, portanto, nesse nível quase molecular da ação pública que está depositada parte considerável da responsabilidade estatal e da expectativa social no que tange ao problema da VDFM, na perspectiva de que os casos que são submetidos à apreciação judicial tenham impacto não apenas na vida das mulheres diretamente envolvidas, mas possam repercutir de maneira agregada na configuração de relações de gênero menos violentas e mais equitativas. Isso nos impõe o desafio de voltar o olhar para a atuação dos profissionais do sistema de justiça, com o objetivo de compreender como exercem suas funções na aplicação da legislação aos casos com os quais se deparam e como fundamentam as práticas que adotam em seu trabalho cotidiano.

A reflexão crítica sobre as relações entre o sistema de justiça e os casos judicializados de VDFM certamente não é tema novo. Esta publicação é, ela mesma, um subproduto do projeto *O Poder Judiciário no Enfrentamento à*

*Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*, desenvolvido em parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea, entre 2018 e 2019, e que buscou conhecer a fundo o atendimento dispensado pelo Judiciário às mulheres vítimas de VDFM. Ocorre que frequentemente a questão tem sido observada e discutida em escala macro, problematizando-se aspectos como os recursos humanos e a infraestrutura disponível nos órgãos do sistema de justiça, os conteúdos doutrinários que orientam os entendimentos dos atores jurídicos ou a dinâmica de enquadramento penal e processamento dos feitos de VDFM. Sem deixar de reconhecer a importância de esforços analíticos dessa ordem, o que se pretende com esta publicação vai em outra direção.

Nosso objetivo é jogar luz sobre a atuação dos atores que estão institucionalmente encarregados de aplicar a Lei Maria da Penha aos casos de VDFM, dando concretude a seus dispositivos. Com base nas atividades e práticas que conformam o fazer rotineiro de magistrados(as), promotores(as), defensores(as) públicos(as), servidores(as) de cartório, integrantes de equipes multiprofissionais, nos propomos a refletir, entre outras coisas, sobre como esses atores compreendem o alcance e os limites da legislação, entendem e justificam seu papel no processamento de casos de VDFM e na relação com as mulheres em situação de violência e elaboram os sentidos de justiça que informam sua atuação.

Como foi dito, este livro é subproduto de pesquisa desenvolvida anteriormente pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019). Desta feita, saímos do registro mais institucional sobre a política judiciária de enfrentamento à VDFM e pousamos o olhar sobre os atores envolvidos no encaminhamento dos casos. Com base no material produzido em campo – incluindo relatos de observação do trabalho dos agentes públicos, transcrições de entrevistas e registros sintéticos da leitura de autos de processos criminais de VDFM –, pretende-se fornecer um quadro abrangente das questões que, no exercício das funções específicas desses atores, permeiam a aplicação da Lei Maria da Penha, favorecendo ou desafiando a prestação jurisdicional pautada na garantia do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência.

Assim, os capítulos que se seguem discutem importantes elementos para a compreensão da implementação dessa lei no âmbito do sistema de justiça brasileiro, enfocando as práticas e percepções dos respectivos atores, bem como os aspectos problemáticos e as lacunas em sua atuação. Por meio de abordagens que transitam entre os estudos sobre o campo jurídico, a administração institucional de conflitos e a implementação de políticas públicas, sempre em diálogo com as teorias de gênero, a publicação propõe um olhar mais detido sobre o material produzido durante a pesquisa de campo, matéria-prima para a produção dos textos que se seguem. As autoras dos artigos são as pesquisadoras que participaram do

projeto desde a elaboração dos instrumentos de coleta de dados até o tratamento e consolidação dos resultados, passando pela realização da pesquisa de campo nas unidades judiciais.

O primeiro capítulo, intitulado *Juízes(as) de violência doméstica como profissionais de linha de frente: facetas da discricionariedade na aplicação da Lei Maria da Penha*, de autoria de Luseni Aquino, Joana Alencar e Paola Stuker, se volta para os(as) juízes(as), partindo da compreensão de que esses profissionais realizam um trabalho que acontece na linha de frente da aplicação da Lei Maria da Penha, em contato direto com o público-alvo da legislação e as peculiaridades que subjazem as denúncias apresentadas ao sistema de justiça. Essa condição lhes assegura alto nível de discricionariedade, próprio às profissões que sancionam o acesso a bens e serviços públicos na interface imediata com as situações particulares dos destinatários desses bens e serviços (Lipsky, 2019).

O texto, porém, evidencia que a discricionariedade exercida por magistrados ao tomar decisões no âmbito dos casos de VDFM não é determinada apenas por seu posicionamento na linha de frente da aplicação da lei, como a literatura sobre burocratas de nível de rua ou implementadores tem apontado. Essa discricionariedade também sofre o influxo de características próprias ao modelo institucional da Justiça brasileira, que faculta a esses profissionais ampla independência funcional, e da ausência de consenso ou de uma compreensão bem assentada no meio jurídico sobre a violência de gênero, o papel que a Lei Maria da Penha reservou à Justiça na matéria e a importância da responsabilização criminal e social dos agressores, aspectos fundamentais na aplicação da lei.

A partir dessa compreensão acerca do contexto institucional e organizacional em que se inserem os(as) magistrados(as) responsáveis por casos de VDFM, o texto retoma a tipologia de modos de ação elaborada com base nos achados da pesquisa<sup>1</sup> para analisar algumas atitudes e práticas emblemáticas registradas ao longo do trabalho de campo junto a esses profissionais e que configuram os contornos mais concretos de sua atuação. Nesse esforço, além de refletirem sobre o espaço de escolha dos(as) magistrados(as) e suas repercussões para os casos e as demandas das mulheres, as autoras reuniram elementos que problematizam a tênue fronteira entre o exercício legítimo da discricionariedade e sua exacerbação.

Chamando a atenção para os fatores que autorizam a autonomia do juízo para interpretar a lei ao tomar decisões em cada caso, o texto evidencia que, ao resistirem a observar os dispositivos da Lei Maria da Penha ou ao atuarem em sentido oposto ao que está previsto legalmente, com base em “discordância principiológica” ou

---

1. Apresentada inicialmente no relatório final da pesquisa (CNI e Ipea, 2019), a tipologia passou por alguns ajustes conceituais no processo de discussão que presidiu a elaboração deste livro. Mais detalhes a respeito dos tipos identificados e de seus traços característicos encontram-se na introdução desta publicação.

em sua “consciência”, alguns dos detentores do poder jurisdicional resvalam em modos de agir que podem ser percebidos como arbitrários.

Em contraponto ao foco nos magistrados, o segundo capítulo oferece uma análise em torno do trabalho realizado pelos servidores que atuam nos cartórios judiciais, em especial os chefes dessas seções. Em *“Elas esperam que a gente cuide delas, mas a gente cuida dos processos”: um olhar sobre o trabalho dos cartórios e a materialidade da política judiciária na aplicação da Lei Maria da Penha*, Andrea Catalina León Amaya busca evidenciar a micropolítica envolvida nas rotinas cartoriais que definem os tempos e os caminhos do trâmite processual e as formas de contato com o público, particularmente no que se refere às mulheres em busca de justiça.

A análise proposta busca evidenciar esse trabalho como um contraponto à centralidade da figura do juiz e de outros operadores jurídicos, para se debruçar nas formas de materialização do fazer do Estado nas práticas de gestão e atendimento que se desenvolvem nas secretarias. Assim, ao mesmo tempo que indaga sobre as restrições a que esse trabalho está submetido, o capítulo examina o conteúdo de tarefas-chave realizadas preponderantemente no balcão, com uma lente que permite compreender as maneiras concretas, de baixo para cima, em que a política judiciária de enfrentamento à VDFM se fabrica cotidianamente nas práticas burocráticas.

Por meio dessa abordagem, a autora joga luz sobre atividades de atendimento que consistem em escutar, informar, comunicar e encaminhar, argumentando a favor da tese de que o atendimento do balcão e as tarefas cartorárias constituem elos fundamentais do trabalho judiciário e fazem parte do *dizer e fazer o(s) direito(s)* das mulheres em situação de violência.

Nessa linha, o texto mostra que os servidores dos cartórios judiciais encontram formas de lidar com as limitações, criando padrões próprios de proceder, o que também dá margem a discricionariedades e a resultados diversos. Contudo, quando se exploram os elementos que indicam o modo como os servidores dos cartórios se percebem dentro do Judiciário e o sentido de justiça que elaboram para dar significado a suas ações, evidencia-se que, embora seja bem estabelecida a compreensão de que são fundamentais para o atendimento de qualidade às mulheres em situação de VDFM, alguns desses servidores se ressentem de que seu trabalho seja considerado tarefa secundária, por não ser contabilizado no saldo da prestação jurisdicional e no alcance das metas de produtividade que têm sido sistematicamente cobradas das unidades da Justiça brasileira.

O terceiro capítulo foi escrito por Priscila da Silva Barboza e Paola Stuker e busca combinar as perspectivas do direito e da sociologia na análise das competências e especificidades envolvidas na atuação dos membros do Ministério

Público (MP) nos casos de VDFM. Em *De fiscal da ordem jurídica a autor de denúncias: a atuação do Ministério Público na aplicação da Lei Maria da Penha*, as autoras recorrem à teoria dos campos sociais, em particular à discussão sobre o campo jurídico (Bourdieu, 1997; 2011), para discutir o contexto de disputas simbólicas em que se inserem o MP e seus representantes, marcado pela dissonância de entendimentos quanto às questões de gênero, às particularidades da VDFM, ao papel do direito e do sistema de justiça na matéria e ao espaço cabível às mulheres no curso dos processos.

Atentas à ampla autonomia institucional de que gozam o órgão e seu corpo funcional, as autoras miram as práticas judiciais e extrajudiciais que os(as) promotores(as) de justiça adotam, utilizando-se da tipologia de modos de ação referida anteriormente para matizar as tensões mais marcantes em sua atuação. Sob essa perspectiva, a autonomia do MP no campo jurídico é analisada a partir de disputas em quatro âmbitos: i) entre promotores(as) cujos modos de ação são predominantemente “comprometidos” ou “resistentes”; ii) entre promotores(as) que se alinham a um mesmo modo de ação; iii) na relação entre os membros do MP e os membros de outros órgãos do sistema de justiça; e iv) na interação dos membros do MP com as mulheres protegidas pela Lei Maria da Penha. Ênfase especial é conferida ao duplo papel do órgão nos processos de VDFM, como autor de denúncias, nas ações públicas incondicionadas à representação; e fiscal da ordem jurídica, nos processos criminais em que não é parte processual.

Outro aspecto da autonomia dos membros do MP valorizado na análise diz respeito às práticas extrajudiciais adotadas, particularmente entre aqueles(as) que se filiam ao modo de ação “comprometido”. Como enfatizam as autoras, também nesses casos as ações são possíveis devido à independência institucional do órgão e à discricionariedade existente na prática de seus membros, facultando o desenvolvimento de projetos em diferentes áreas, como fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de VDFM, produção de dados, atendimento de homens e mulheres envolvidos nos casos, ações nas escolas, entre outros.

De modo geral, as autoras sustentam que a ampla autonomia dos membros do MP na atuação em casos de VDFM requer sua fundamentação a partir da perspectiva de gênero; do contrário, como exemplificado pelos promotores de atuação “resistente”, a tarefa de dar cumprimento aos dispositivos da Lei Maria da Penha ocorrerá de forma limitada, se não adversa.

No capítulo 4, *A Defensoria Pública e a aplicação da Lei Maria da Penha: entre a atuação cível e a representação criminal*, as autoras Thalita A. Sanção Tozi e Emilia Juliana Ferreira convidam à reflexão sobre o lugar da Defensoria nos casos de VDFM, as possibilidades de atuação e os aperfeiçoamentos cabíveis. As autoras

mostram que, tal como constatado durante a pesquisa de campo, quando se trata de casos de VDFM, a assistência jurídica integral e gratuita pelos membros do órgão em geral é prestada aos autores de violências, mas não às mulheres que sofreram agressões e buscaram a Justiça. Entretanto, essa garantia está prevista na Lei Maria da Penha, que aponta a atuação de defensores como o caminho mais adequado não apenas para assegurar paridade de representação perante o autor da violência, mas principalmente para efetivar a defesa dos direitos das mulheres que se encontram vulnerabilizadas pela VDFM.

Além da carência de recursos humanos para atuar em ambas as frentes, um dos aspectos que inibem a expansão da atuação de defensores(as) públicos(as) na representação das mulheres é a percepção generalizada no meio jurídico, particularmente entre juízes(as) e promotores(as), de que a presença do MP seria suficiente nesse sentido.

Apesar desse cenário amplamente desfavorável, foram identificadas durante a pesquisa iniciativas alvissareiras de atuação das defensorias estaduais em ambas as frentes. É isso o que as autoras buscam destacar, enfocando as formas de organização adotadas para estruturar serviços e atender aos casos de VDFM, tendo em vista suas especificidades. Assim, em meio às muitas dificuldades existentes, o texto chama a atenção para a criação dos núcleos especializados, como estratégia mais abrangente e institucionalizada para garantir um atendimento qualificado e uniforme em cada estado.

Reconhecendo que o atendimento integral, o acolhimento e a proteção às mulheres em situação de VDFM ainda são enormes desafios, as autoras apresentam casos bem-sucedidos ou promissores. Os casos escolhidos são de unidades da Defensoria que, para além da atuação na esfera civil, implementam a assistência jurídica para mulheres vítimas de VDFM também no âmbito criminal. Nos relatos dessas experiências, são destacados três aspectos principais: a adequação da estrutura para o atendimento, a iniciativa individual dos(as) profissionais para disponibilizar espaços adequados para a prestação do serviço e ações em articulação com a rede de atendimento local. A partir dos casos apresentados, o texto mostra possíveis caminhos para a atuação da Defensoria Pública nos casos de VDFM, com a intenção de cumprir a lei e garantir os direitos de cidadania das mulheres de forma ampla.

Na sequência, o quinto capítulo, intitulado *A atuação das equipes multidisciplinares no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres: da realidade das varas judiciais ao potencial de atuação diante do ciclo de violência*, tem como autoras Deisi Conteratto e Thalita A. Sanção Tozi. O texto se debruça sobre o trabalho realizado pelas equipes de atendimento multidisciplinar do Poder Judiciário, deslocando o foco dos atores jurídicos para os profissionais

com outras formações atuantes no sistema de justiça; com isso, buscam aprofundar a reflexão sobre o potencial do recurso aos campos de conhecimento da psicologia, das ciências sociais e da saúde para o processamento dos casos de VDFM, para além da dimensão jurídico-dogmática. As autoras destacam o fato de que a atuação das equipes multidisciplinares não é um tema pacífico dentro do Judiciário, questão que está atrelada ao debate sobre o limite da intervenção do braço jurisdicional do Estado na matéria, especialmente no que concerne ao atendimento aos envolvidos nos casos de VDFM. Dessa maneira, reforçam que o trabalho multidisciplinar está condicionado à importância atribuída ao setor pelos magistrados de cada unidade judicial.

As autoras endossam, entretanto, a ideia presente na Lei Maria da Penha de que ter profissionais com conhecimento nessas áreas à disposição do juízo representa a possibilidade de ampliar a compreensão das particularidades dos casos, no que diz respeito à complexidade das relações e da dinâmica do ciclo da violência baseado em gênero, bem como de rever e ampliar o próprio tratamento tradicionalmente dispensado pelos órgãos da justiça aos fatos conflitivos. Ademais, sustentam que o trabalho desses profissionais pode contribuir para superar a lógica que reduz as situações vividas a autos processuais, permitindo que se abordem, de forma mais subjetiva, os indivíduos e as histórias presentes nos casos e aproximando, assim, os atores jurídicos dessas realidades.

Com esse mote, o capítulo descreve e contextualiza as diversas atividades que as equipes multidisciplinares exercem no âmbito estritamente processual, por meio de manifestações técnicas e do fornecimento de subsídios aos atores jurídicos, e nos projetos de orientação, encaminhamento e prevenção em que prestam atendimento tanto às mulheres em situação de VDFM quanto aos autores de agressões.

Ênfase especial é destinada a essa frente de atuação, que vem ganhando relevância dentro do Judiciário por meio dos “grupos reflexivos”. Ainda que a maior parte das iniciativas resulte de parcerias entre o órgão e as entidades das redes de enfrentamento locais, as autoras reforçam a tese de que o processo judicial pode produzir outros efeitos além da responsabilização criminal; nesse sentido, o fato de os acusados de agressões estarem submetidos à intervenção da Justiça representa uma oportunidade de promover atividades desestruturantes do machismo. Isso, no entanto, requer que os próprios atores jurídicos, em especial os(as) magistrados(as), estejam devidamente informados sobre a dinâmica do ciclo de violência e reconheçam que, ao lado das mulheres vítimas de agressões, os homens que as agrediram são parte imprescindível do trabalho da Justiça no enfrentamento à VDFM.

Finalmente, o capítulo intitulado “*Demora muito essa Justiça*”: *as experiências e percepções das mulheres em situação de violência e a educação em direitos*, de autoria de Tatiana Santos Perrone e Krislane de Andrade Matias, fecha o conjunto de textos que revisita os resultados da pesquisa desenvolvida pelo Ipea. Como não poderia deixar de ser, não nos olvidamos das vivências das mulheres com as instâncias da Justiça e os processos de VDFM que impulsionaram ao denunciar as agressões sofridas.

A leitura proposta se abastece na discussão sobre acesso à justiça, e parte da compreensão de que essa questão é mais ampla do que simplesmente ter acesso ao Judiciário, envolvendo também os mecanismos e as estratégias de ação disponíveis, de um lado, e de promoção das condições que permitam às pessoas se reconhecerem como sujeitos de direitos e acionarem as leis, de outro. Assim, se a Lei Maria da Penha se insere na dimensão normativo-legal da promoção do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência, o contato delas com os agentes institucionais, uma vez que se percebem no direito de buscar por justiça, é eivado de insuficiências: seu conhecimento prévio sobre os procedimentos judiciais é ínfimo; a linguagem adotada no curso do trâmite processual é ininteligível; o grau de informação sobre a dinâmica dos processos é baixo; e são poucas as iniciativas do Judiciário para esclarecer o público sobre o funcionamento do sistema de justiça e o andamento de um processo judicial.

As autoras sustentam que, somadas, essas insuficiências tornam a experiência com o sistema de justiça pouco compreensível para as mulheres que sofreram VDFM, impactando a garantia de seus direitos. Diante disso, apontam a importância, por exemplo, de oficiais(las) de justiça, que costumam ser os(as) primeiros(as) profissionais a entrar em contato com as partes após a denúncia, prestarem um serviço de qualidade no atendimento às mulheres. Também o atendimento no balcão das unidades, tema destacado nos capítulos 2 e 5, é discutido aqui, com foco na qualificação necessária dos servidores e na priorização e no planejamento dessa atividade.

Porém, diante das insuficiências das ações do Judiciário na facilitação de informações e esclarecimentos acerca das possibilidades e dos limites do processo judicial, um destaque especial é conferido pelas autoras aos projetos desenvolvidos por organizações da sociedade civil. Voltados à promoção de educação feminista em direitos, esses projetos têm por objetivo tornar mais acessíveis informações que permitam não apenas a prevenção de violências, mas também o reconhecimento de direitos violados e dos caminhos possíveis para interromper as violações e acessar as garantias previstas na Lei Maria da Penha.

Além dos seis capítulos que conformam o núcleo analítico da publicação, o livro também traz uma seção de miniartigos que relatam alguns dos usos e

efeitos que o relatório original da pesquisa tem tido, lançando um olhar sobre a potencialidade do estudo para o aprimoramento da política judiciária de enfrentamento à VDFM e para a qualificação do debate entre profissionais da área e estudantes do tema. São quatro relatos de experiências, em que as autoras convidadas analisam o contexto institucional no qual a pesquisa foi produzida, narram os usos que fizeram do estudo em cursos de formação e aperfeiçoamento de magistrados(as) e em disciplinas universitárias nas áreas de direito e ciências sociais.

No primeiro artigo, *O Judiciário nas políticas públicas baseadas em evidências e voltadas ao enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*, Danielly dos Santos Queiros, Elisa Sardão Colares e Gabriela Moreira de Azevedo Soares, do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, apresentam algumas das ações do Conselho desde a criação da Lei Maria da Penha.

As autoras destacam que, em consonância com suas atribuições de orientar e regulamentar a atuação dos tribunais de justiça, o CNJ tem elaborado instrumentos normativos e operacionais para o aprimoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, com esforços voltados a padronizar a notificação dos casos, ampliar o nível de coordenação da política nos estados, agilizar o andamento dos processos e consolidar e publicizar estatísticas judiciárias nacionais. Partindo-se da premissa de que a urgência em torno dos temas *violência e gênero* é motivo para que as iniciativas institucionais sejam construídas com base em evidências sólidas, são analisadas as contribuições mais relevantes de alguns dos estudos realizados no período, entre os quais se inclui o que foi desenvolvido em parceria com o Ipea e no qual se baseiam os textos deste livro.

O segundo desses textos, *A importância dos estudos de gênero na formação judicial: relato de uma experiência*, traz o relato da juíza Adriana Ramos de Mello, atuante em um juizado de VDFM do Rio de Janeiro e professora em cursos de formação de magistrados. Conforme argumenta, os estereótipos e preconceitos de gênero entre os atores jurídicos impedem o acesso das mulheres à justiça de modo geral, o que é ainda mais dramático nos casos das mulheres vítimas de violência.

A partir dessa premissa, a autora discute a importância da educação de gênero para os profissionais do sistema de justiça que atendem a mulheres nessa situação, apresentando sua experiência como educadora em cursos de formação para juízes(as). Foi nesse contexto que recorreu aos relatos extraídos da pesquisa realizada pelo Ipea, em especial no que se refere às dificuldades enfrentadas pelas mulheres vítimas de violência ao buscarem o Poder Judiciário, com o intuito de sensibilizar os profissionais em formação para uma atuação jurisdicional informada pela perspectiva de gênero.

O próximo miniartigo, o relato produzido em coautoria de Elisa Girotti Celmer e Milena Faustino Ortiz, apresenta a experiência de utilização do relatório em curso de especialização de advogados(as), realizado pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG) no segundo semestre de 2019. No texto intitulado *O estudo do relatório O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres no curso de residência jurídica da Universidade Federal do Rio Grande*, as autoras contam que a escolha do material foi orientada pelo foco do curso, uma especialização em prática jurídica social que busca construir novas percepções sobre os conflitos no âmbito do direito, da justiça social e da cidadania.

Os pontos trabalhados durante a disciplina foram as dinâmicas processuais e as interações das mulheres com o Judiciário. As autoras observam a surpresa diante da diversidade na dinâmica das audiências de VDFM constatada pela pesquisa realizada pelo Ipea; ao mesmo tempo, apontam que o diálogo acerca das impressões das mulheres sobre os atores jurídicos trouxe reflexões importantes em relação ao que se quer do direito e da Justiça, além de um olhar renovado para os conflitos vivenciados pelas mulheres em situação de violência que procuram a assistência do Judiciário.

Por fim, o relato de Mari Cleise Sandalowski, professora de sociologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), faz uma reflexão a partir da experiência de utilização da pesquisa na disciplina de sociologia jurídica. Intitulado *Reflexão sobre o sistema de justiça e a violência doméstica e familiar contra as mulheres: relato de experiência sobre a articulação entre o campo teórico-metodológico e a prática de ensino na disciplina de sociologia jurídica*, o texto situa o emprego do relatório como recurso didático em sua prática de ensino para a articulação entre questões teórico-metodológicas e a discussão mais aprofundada acerca de temas específicos do mundo jurídico. Entre esses temas, a autora destaca i) a violência contra as mulheres; ii) as desigualdades de gênero; iii) a administração e o acesso à justiça; e iv) os diferentes elementos formais e informais que influenciam as práticas dos operadores do direito e a aplicação da legislação.

Ao apresentar esse conjunto de análises sobre as diferentes e complexas questões envolvidas no processamento de casos de VDFM, tomando a atuação dos(as) profissionais do sistema de justiça como mote, manifestamos a compreensão de que produzir e difundir informações mais densas sobre as práticas que consubstanciam a aplicação judicial da Lei Maria da Penha é uma forma de contribuir com o fortalecimento e a qualificação das ações de enfrentamento à VDFM no Brasil. Ao trazer também as experiências e perspectivas das mulheres que denunciaram as agressões sofridas e aguardam respostas do sistema de justiça, nosso objetivo é que esta obra possibilite reflexões em direção ao contínuo aprimoramento da prestação jurisdicional nessa matéria.

Assim, renovamos em cada um dos capítulos e miniartigos deste livro o desejo de que os aspectos críticos apontados tornem-se objeto de atenção, que as experiências bem-sucedidas possam se espalhar e que o padrão de qualidade dos serviços judiciais de atendimento às mulheres em situação de violência ganhe novo impulso no cenário nacional, com atenção às particularidades dos casos, compreensão a mais adequada possível das dinâmicas que subjazem a violência baseada no gênero e disposição para realizar o esforço que segue sendo necessário para o seu enfrentamento.

As organizadoras

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado – gênese e estrutura do campo burocrático. *In*: \_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. São Paulo: Papirus, 1997.

\_\_\_\_\_. A força do direito – elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ/Ipea, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7918e2dc8e59bde2bba84449e36d3374.pdf>>.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.



## PREFÁCIO

*"Demora muito essa Justiça".<sup>1</sup>*

A frase em epígrafe dá nome ao capítulo que trata da experiência das mulheres que vivem situações de violência doméstica e familiar e que em algum momento recorreram ao sistema de justiça. O texto faz parte deste livro, intitulado *A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência*, apresentado como um segundo produto do projeto *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*, executado pelo Ipea em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A frase é forte e carregada dos sentidos que têm mobilizado apoios e resistências à Lei Maria da Penha, alguns deles retratados pela pesquisa que deu origem a esta obra. De acordo com as organizadoras do livro, o objetivo dos artigos foi aprofundar a análise acerca das informações coletadas, deslocando o olhar das estruturas macro (institucionais) para o dia a dia da aplicação da lei em casos concretos, nos quais seus sentidos seriam, segundo afirmam, atualizados, ampliados ou restringidos.

O material empírico é proveniente das entrevistas que compuseram o *corpus* de dados da pesquisa original e dos relatos de visitas técnicas, acompanhamento de audiências e leituras de processos judiciais. A proposta que alinha os seis capítulos centra-se em explorar os contornos de aplicação da lei a partir das percepções e modos de atuação de profissionais que atuam no Poder Judiciário – juízes(as), servidores(as) de cartório e profissionais das equipes multidisciplinares –, no Ministério Público e na Defensoria Pública. Complementam essa análise com a perspectiva de mulheres que comparecem perante os agentes públicos por meio dos processos judiciais. Adicionalmente, quatro artigos descrevem experiências de uso dos dados em pesquisas e formação.

O livro chega ao público na celebração dos quinze anos da Lei Maria da Penha, o que faz a frase “demora muito essa Justiça” ecoar ainda mais forte. O que falta para que a experiência das mulheres seja diferente? As comemorações de aniversário da Lei Maria da Penha sempre se caracterizaram por atos políticos

---

1. Fala extraída dos registros de campo do projeto que abastece as análises apresentadas neste livro, mencionada por uma das entrevistadas (nota das organizadoras).

marcados pelos balanços de avanços e dos desafios que permaneciam para serem enfrentados. Ano após ano os saldos desses balanços eram praticamente os mesmos: crescia a visibilidade da violência doméstica e familiar para a sociedade e as pesquisas mostravam ampliação do conhecimento sobre a lei, mas os serviços permaneciam em pequeno número e marcados pela rotatividade de profissionais e a pouca qualificação para o atendimento, a persistente incompreensão sobre as características da violência de gênero, o desconhecimento e a falta de dados sobre os desfechos processuais e a recorrente discriminação contra as mulheres em um sistema de justiça patriarcal e racista. Na conclusão dos eventos, sempre a inafastável defesa da lei e de sua implementação integral.

Desde que a Lei Maria da Penha completou dez anos, contudo, o tom das comemorações mudou. Não pela ausência de reconhecimento de sua importância, mas em razão das mudanças no cenário político nacional marcado pelo avanço do conservadorismo, da visão punitivista e do desinvestimento financeiro e político que levou ao desmantelamento de ações que buscavam deslocar o eixo da criminalização da violência para ações de natureza preventiva e de proteção.

Dessa vez as celebrações ganharam tons de estranhamento e resistência. Estranhamento porque não podemos ignorar que a Lei Maria da Penha de hoje não é aquela aprovada em 2006. Nos últimos anos, seu texto foi sendo modificado por projetos de lei que criam tipos penais, modificam dispositivos de proteção e prevenção, mas, sobretudo, visam alterar a estrutura interna da lei que promove direitos humanos em sua integralidade. O tom de resistência é porque a história dessa lei se confunde com as lutas políticas dos movimentos feministas em defesa dos direitos das mulheres, e que rendeu o seu reconhecimento, pelas Nações Unidas, como uma das três legislações (ao lado das leis da Espanha e da Mongólia) que representavam o que havia de mais avançado na resposta à violência de gênero contra as mulheres – reconhecimento esse que se deveu ao “culminar de uma prolongada campanha das organizações de mulheres, envolvendo também organismos nacionais, regionais e internacionais, tais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos”.<sup>2</sup>

Os resultados apresentados neste livro renovam o sentido e a importância da resistência e do estranhamento. Somam-se a um extenso rol de pesquisas que se dedicaram a documentar, inventariar e analisar os modos de implementação e aplicação dessa legislação na década e meia de sua existência. Essas pesquisas, por sua vez, são herdeiras de um campo de investigação surgido nos anos 1980 e já bastante consolidado

---

2. Unifem – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher. *Quem responde às mulheres? Gênero e responsabilização*. New York: Unifem, 2008. p. 76. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Portuguese-POWW-2008-indd.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

sobre violência contra as mulheres e acesso à justiça e influenciado pela fusão de teorias feministas de gênero com abordagens interdisciplinares e multidisciplinares.

Uma importante contribuição deste trabalho está estampada na metodologia que estrutura uma tipologia de modos de ação na aplicação da Lei Maria da Penha. Confrontada pelo modo heterogêneo como a lei vinha sendo aplicada nos locais visitados, a equipe de pesquisa se propôs a construir um modelo de análise que desse conta de evidenciar que, mesmo na variedade de modos de aplicar a lei e compreender a violência contra as mulheres, existem recorrências, e as percepções e práticas institucionais não são tão aleatórias quanto podem parecer ao olhar desavisado e pouco sensível às molduras institucionais do sistema de justiça.

Sinteticamente, trata-se de um modelo que categoriza o perfil de juízes(as) de acordo com o interesse pelo problema da violência contra as mulheres (atitudinal), seus reflexos na forma de interpretação e aplicação da lei (jurisprudencial) e seu engajamento na capacitação profissional e nos demais serviços da rede de atendimento (institucional). A composição desses elementos resulta em três categorias – comprometidos, moderados e resistentes –, que têm como parâmetro a aproximação ou o distanciamento com uma compreensão mais sensível a gênero, mais abrangente sobre a violência de gênero contra as mulheres como fenômeno social e não tipicamente criminal, sobre a própria legislação e a relevância em atuar de forma integrada a outros setores da política pública.

A descrição detalhada dessa tipologia encontra-se na introdução do livro e é aplicada nos capítulos seguintes. A matéria-prima para sua estruturação são as entrevistas, e o foco privilegiado são juízes(as). É com base em suas percepções e conhecimentos que serão construídas as análises de outros setores, cuja atuação ocorre sob orientação direta desses atores e atrizes: os cartórios judiciais e as equipes multidisciplinares. A metodologia também é testada no capítulo que aborda a atuação do Ministério Público.

A tipologia representa uma inovação metodológica na medida em que, alçada a “tipos ideais” ao modo proposto pela teoria weberiana, não limita as percepções e práticas dos(as) entrevistados(as) aplicadas ao microcontexto em que ocorrem, mas permite leituras cruzadas sobre como as práticas individuais e as estruturas institucionais interagem na forma de aplicação da Lei Maria da Penha.

Nesse sentido, os resultados podem ser lidos tanto pela ótica da atuação individual para preencher lacunas nas respostas jurisdicionais quanto na acomodação de operadores jurídicos que seguem atuando ilesos a qualquer tipo de necessidade, estímulo ou pressão por mudanças diante dos vazios institucionais na adequação do sistema de justiça para que a lei possa ter implementação integral também no domínio desse sistema, mas sem se limitar a ele.

A centralidade de juízes(as) na construção dos tipos parece ser um caminho “natural” em uma pesquisa que foi originalmente desenvolvida em parceria com o CNJ. Importante ter em mente que essa foi uma estratégia metodológica que não deve ser confundida com uma eventual sobrevalorização do papel do Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha, em detrimento de outros setores responsáveis pela implementação dos dispositivos previstos na lei, dentro e fora do sistema de justiça.

Por seu caráter inovador, a tipologia pode ser compreendida como um conjunto de peças cujas posições podem ser recombinadas a partir de novos ângulos e perguntas. E, como as organizadoras do livro ressaltam, seria interessante que o modelo fosse testado para análise do comportamento de outros profissionais. Da mesma forma, a formulação de novos tipos está em aberto e deve ser explorada, uma vez que as categorias atuais ajudam a compreender alguns perfis, mas deixam outros posicionamentos sem lugar de inteligibilidade.

No próprio livro já é possível encontrar alguns caminhos para avançar nessa análise. O capítulo sobre as Defensorias Públicas parece especialmente promissor ao apresentar as dificuldades estruturais que a instituição enfrenta – por ser a mais nova, dispor de menor orçamento, número de unidades e quadro de profissionais –, mas também por mostrar saídas inventivas que concretizam as previsões legais de uma justiça integral, híbrida, que tem foco nas necessidades das mulheres e entende seu papel para desembaralhar a complexa resposta nas esferas criminal e cível.

É dessa instituição que vem a motivação para pensar alternativas a fim de que a demora no acesso à justiça vivida pelas mulheres possa ser compensada com respostas mais efetivas. Reconhecer as características de comprometimento e resistências entre esses profissionais pode ser útil para o desenho de outras intervenções no sistema de justiça com menos centralidade no Poder Judiciário e maior abertura de conexão com as redes de atendimento.

Somado ao desejo de tornar melhor a experiência das mulheres no acesso ao direito de viver sem violência, deixo o convite para que a leitura do livro alimente novos estudos sobre a lei que chega aos quinze anos com a mobilização de tantos esforços. Que venham mais quinze anos e as celebrações nunca deixem de nos lembrar que a construção dos direitos das mulheres é luta diária e coletiva.

Boa leitura!

## INTRODUÇÃO

# A IMPORTÂNCIA DE OLHAR PARA OS ATORES ENVOLVIDOS NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA AOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Luseni Aquino<sup>1</sup>

Joana Alencar<sup>2</sup>

Paola Stuker<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os órgãos estatais de justiça, formalmente encarregados da administração institucional dos conflitos, são o desaguadouro de diferentes demandas e expectativas. Não são o único caminho para processar as disputas que emergem da vida social, e uma vasta literatura já apontou que apenas uma pequena parcela das contendas chega a esses fóruns e toma a forma de casos judiciais (Nader, 1972; Miller e Sarat, 1981; Santos, 1988). Contudo, essas instituições ocupam o vértice de uma “pirâmide” de mecanismos e processos mais abrangentes de encaminhamento de disputas, dispondo de um poder *sui generis*, qual seja, o poder de dizer o direito, que é capaz de estabelecer decisões terminativas sobre os conflitos judicializados que a todos se impõem (Foucault, 2013; Kant de Lima, 2010).

Há pouco mais de três décadas, a Justiça brasileira passou a absorver um volume crescente de casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres (VDFM). Embora este seja um fenômeno historicamente presente no cotidiano de nossa sociedade, vitimizando mulheres das mais diferentes origens e inserções sociais, foi tradicionalmente objeto de uma regulação social bastante frouxa; mesmo nos casos fatais (os únicos que costumavam ser processados judicialmente até meados da década de 1970), a VDFM sempre contou com a tolerância generalizada de diferentes atores sociais e do próprio poder público (Corrêa, 1983; Pasinato, 1998). Desde os anos 1980, no entanto, quando foram criadas as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (Deams) e os Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/1984), posteriormente redesignados Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099/1995), o Judiciário brasileiro passou a

---

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

3. Professora colaboradora na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

ser um importante receptáculo de denúncias das mulheres contra os companheiros que as agrediam (Hermann e Barsted, 1995; Debert e Gregori, 2008), refletindo um movimento mais amplo de revisão da hierarquização dos conflitos sociais. Assim, desde cedo, os Juizados Especiais Criminais (Jecrims) passaram a lidar com casos de VDFM, o que expôs magistrados(as), servidores(as), promotores(as) de justiça e defensores(as) públicos(as), entre outros(as) profissionais, ao tratamento cotidiano da matéria e às cobranças por seu enfrentamento cada vez mais qualificado.

Entretanto, se as Deams representaram a aposta na visibilização da VDFM e na especialização dos órgãos policiais como meio de garantir que a investigação dos crimes contra as mulheres estivesse pautada na perspectiva de gênero (Pasinato e Santos, 2008), o movimento que conduziu à criação dos Jecrims tinha outra motivação. Os juizados especiais são instâncias orientadas pelos princípios da simplicidade, da celeridade e da economia processual, criadas para modernizar a Justiça e garantir que causas de menor complexidade recebam respostas mais rápidas do que aquelas resultantes do rito tradicional (Azevedo, 2001; Cunha, 2001). Tais características, somadas à dispensabilidade da representação das partes por advogado, fazem dos juizados importantes aliados da promoção do acesso à justiça. Esses fatores explicam por que, no contexto de ampliação do volume de denúncias de VDFM de meados dos anos 1980, esses equipamentos, embora não especializados, se converteram em recipientes da demanda por justiça até então reprimida das mulheres em situação de violência.

Apesar disso, o arranjo logo mostrou suas limitações. É importante considerar que, além de mirar o processamento de “crimes de baixo potencial ofensivo”, o desenho institucional dos Jecrims previu a adoção de um novo modelo de justiça, baseado em práticas consensuais e na aplicação de medidas despenalizadoras, institutos introduzidos pela Lei nº 9.099/1995 visando à modernização da persecução penal brasileira e sua adequação aos princípios minimalistas do garantismo contemporâneo. A conciliação autoriza a composição civil dos danos entre as partes, o que evita a instauração ou o seguimento do procedimento penal, enquanto as medidas despenalizadoras possibilitam a suspensão condicional do processo ou a transação penal (por meio de medidas e penas alternativas), em razão de acordo entre o Ministério Público e o acusado.

O processamento dos casos de VDFM por meio dos Jecrims não apenas implicava sua equiparação a infrações pouco lesivas ou menos graves, como os submetia à dinâmica de acertos e erros inerente à implantação de mudanças institucionais de grande envergadura. As deficiências verificadas nesse processo acabaram por não garantir equilíbrio e efetiva participação das mulheres na dinâmica da conciliação com os autores das agressões, e ainda resultaram na aplicação de penas meramente simbólicas aos acusados, como ficou notório

com o expediente massivo de conversão das sanções em pagamento de cestas básicas às vítimas (Debert e Gregori, 2008). A própria falta de preparo dos profissionais para lidar com casos de VDFM e prestar atendimento às mulheres em situação de violência frequentemente fazia com que reproduzissem preconceitos e intolerâncias, submetendo-as a diferentes formas de violência institucional (Penafort, Mafioletti e Peres, 2019). Esse cenário fez com que o arranjo se tornasse objeto de intensa crítica da parte dos movimentos de mulheres, que denunciavam a banalização dos casos de VDFM no seio da Justiça brasileira (Campos, 2003; Romeiro, 2009; Campos e Carvalho, 2011).

A crítica à inadequação dos Jecrims para o processamento dos casos de VDFM foi um dos motores da proposição de um arranjo alternativo. Esse impulso veio somar-se à pressão por efetivar no país as resoluções internacionais sobre os direitos das mulheres já ratificadas pelo Estado brasileiro, em especial a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – Cedaw), de 1979,<sup>4</sup> e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, de 1994.<sup>5</sup> Essa mobilização buscava incidir sobre a maneira como a VDFM era vista e tratada no Brasil, e encontrou suporte ainda na sanção internacional sofrida pelo país, em 2001, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo emblemático caso de Maria da Penha Maia Fernandes.<sup>6</sup> Foi em meio a esse efervescente contexto que se elaborou o projeto de lei que, em 2006, tomou a forma da Lei nº 11.340/2006, amplamente conhecida como Lei Maria da Penha.

Considerada um grande avanço no enfrentamento à VDFM (Pasinato, 2015b), a Lei Maria da Penha reconhece, entre suas inovações, que o fenômeno é determinado pelas relações desiguais entre homens e mulheres, as quais resultam de instituições sociais e práticas culturais que conformam determinados padrões de gênero (Bandeira e Almeida, 2015). A definição legal de que as violências contra as mulheres praticadas na seara doméstica e familiar são baseadas no gênero significou reconhecê-las como violações de direitos humanos (Pasinato, 2015b), as quais requerem tratamento à altura.

É importante lembrar aqui que o conceito de gênero foi proposto para possibilitar a apreensão do que é constitutivo das complexas relações entre os

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3D3oG2s>>.

5. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>>.

6. A CIDH/OEA considerou o Estado brasileiro responsável por negligência, omissão e denegação de justiça frente às várias agressões que Maria da Penha havia sofrido e denunciado publicamente ao longo de anos. O fato de que as denúncias apresentadas por ela aos órgãos de justiça não foram tratadas com a devida atenção constituiu aspecto central da responsabilização internacional do país. Para mais detalhes sobre o contexto em que se elaborou e foi promulgada a Lei Maria da Penha, ver Dias (2012).

sexos, remetendo tanto às diferenças percebidas ou atribuídas a eles quanto às representações acerca da distribuição de recursos simbólicos e de poder entre eles. Usado pela primeira vez na década de 1950 por Money (1955), para tratar da maneira como as pessoas produzem comportamentos para se evidenciar como homem ou mulher na sociedade, o termo se fortaleceu a partir dos anos 1970 no âmbito das teorias feministas, passando a ser utilizado em distinção à concepção de sexo, que se limita ao plano biológico.

Com o progressivo desenvolvimento teórico do conceito, concepções mais sofisticadas foram elaboradas, dando ensejo a que a questão fosse compreendida a partir de novas e diferentes perspectivas. Por exemplo, como uma categoria que emprega significado às relações de poder (Scott, 1988); como um estilo corporal performativo no interior de um sistema regulador (Butler, 2013); ou como uma estrutura das relações sociais em que são enfrentados obstáculos que dizem respeito à justiça, à identidade e à sobrevivência (Connell e Pearse, 2015). Fato é que gênero está onipresente nas relações sociais e fundamenta variadas injustiças, entre as quais as situações de VDFM são um exemplo paradigmático.

Não obstante, o conceito de gênero dissociado da noção de patriarcado esvazia-se de sentido (Saffioti, 2009), pois, na ordem que preside as sociedades capitalistas contemporâneas, as relações de gênero se assentam na supremacia do masculino sobre o feminino, vinculando os papéis masculinos ao espaço público e ao mundo do trabalho e os femininos ao contexto da casa e do cuidado da família (Hirata e Kergoat, 2007). Essa ordem institucional generificada se assegura pelo “dividendo patriarcal” (Connell e Pearse, 2015), expresso nas vantagens sociais logradas pelos homens com a manutenção das desigualdades de gênero, e repercute nos mais variados âmbitos da vida social, como o espaço doméstico e familiar, o mercado de trabalho, a participação política, a educação, os corpos e até mesmo a linguagem (Baratta, 1999; Scott, 1988; Connell e Pearse, 2015).

Essa ordem é reforçada pelas instituições do Estado, incluindo aí suas organizações, seus processos decisórios e o formato das políticas públicas, uma vez que, embora não seja o único centro de poder da sociedade, se trata de agente determinante da produção e reprodução dos papéis sociais e das injustiças de gênero, sendo ele próprio generificado (Connell e Pearse, 2015). O peso da presença masculina nos cargos de poder, por exemplo, opera sobre a formulação e a implementação de políticas mais ou menos inclusivas em relação às mulheres, e nas próprias condições de acesso a determinados serviços e bens públicos distribuídos aos diferentes grupos da população. Para superar esse *modus operandi*, é essencial que o Estado promova políticas de desconstrução da cultura generificada, em âmbitos público e privado, e de enfrentamento aos danos que essa ordem impõe às mulheres. Coibir a VDFM, compreendendo-a como uma violação de gênero, é parte irredutível dessa missão.

Com base nesse entendimento primordial, a Lei Maria da Penha alterou profundamente o enquadramento da VDFM, adotando um conceito de violência que inclui as ações ou omissões baseadas no gênero e manifestas nas formas física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral, nos ambientes doméstico, familiar ou de qualquer relação íntima.<sup>7</sup> Ao salientar a multidimensionalidade do fenômeno e sua extensa penetração nas relações sociais, a nova lei corroborou a gravidade das repercussões da VDFM na vida das mulheres e assumiu a questão como um problema de responsabilidade pública. Para enfrentá-lo, previu um modelo de atuação abrangente, que supõe ações tanto no âmbito jurídico quanto no campo das políticas públicas sociais, pautadas em três eixos distintos: prevenção da violência, proteção integral e especializada às vítimas e responsabilização criminal dos acusados (Rifiotis, 2008; Pasinato, 2010; 2015a).

No campo da prevenção, previram-se ações em frentes diversas, como promoção e realização de campanhas e programas educacionais, difusão da lei e dos dispositivos de proteção disponíveis, e capacitação permanente quanto às questões de gênero para os profissionais que lidam com mulheres em situação de violência, seus filhos e autores de agressões. Na seara da proteção integral e especializada às vítimas de VDFM, a lei previu, entre outras medidas, a manutenção de seus vínculos trabalhistas quando for necessário que elas se afastem de seus locais de trabalho; a possibilidade de que sejam incluídas no cadastro de programas assistenciais; garantia de acesso à assistência judiciária; e, quando for o caso, prioridade na matrícula de seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.

Especificamente no que se refere ao eixo da responsabilização criminal dos acusados, a nova lei buscou tanto aperfeiçoar o processamento judicial dos casos de VDFM quanto ampliar as sanções cabíveis. Por um lado, recusou a inscrição desse tipo de violência como crime de “baixo potencial ofensivo”, reforçando o enquadramento dessas agressões no âmbito do direito penal e da justiça criminal comum e afastando sua distribuição aos Jecrimis; paralelamente, previu a criação do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM), com competência tanto criminal quanto cível, para garantir a adequada observância aos direitos das mulheres e a atuação de equipes técnicas multidisciplinares em apoio ao juízo. Por outro lado, a nova lei abraçou a tese de falta de efetividade das medidas dirigidas aos autores de violências até então e da necessidade de

---

7. Esse conceito reproduz quase que literalmente o art. 2 da Convenção de Belém do Pará, que afirma: “Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica: a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual; b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra”. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>>.

responsabilização mais severa e exemplar, vetando a aplicação dos institutos despenalizadores e agravando as sanções aos acusados por crimes praticados com VDFM.<sup>8</sup> Porém, ampliando a concepção tradicional de responsabilização, a lei previu a possibilidade de que sejam aplicadas aos acusados medidas que determinem o comparecimento a programas de recuperação e reeducação e acompanhamento psicossocial, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio.<sup>9</sup>

No âmbito da proteção judicial às mulheres em situação de violência, cabe destacar ainda a instituição das medidas protetivas de urgência, disponíveis para resguardar aquelas que se encontram sob risco iminente. Dirigidas tanto às mulheres quanto a quem as agrediu, as medidas protetivas são aplicadas pela autoridade judicial de modo isolado ou cumulativo, podendo ser complementadas ou substituídas por outras de maior eficácia no curso de sua vigência, caso haja agravamento da situação. Contemplam desde o afastamento do autor das agressões do lar ou do convívio com a mulher até sua prisão preventiva, passando, entre outras possibilidades, pela restrição ou suspensão de visitas aos filhos menores; pela separação de corpos; pela restituição de bens indevidamente subtraídos da mulher; pelo encaminhamento da mulher e seus dependentes a programas de proteção e de atendimento (de saúde, assistência social e educação, por exemplo); e pelo comparecimento compulsório do acusado a sessões de acompanhamento psicossocial ou a programas de reeducação.<sup>10</sup>

Dado o amplo escopo dos dispositivos legais para responsabilização dos agressores, proteção das mulheres e prevenção de novas violências, evidencia-se que o modelo institucional de enfrentamento à VDFM instituído pela Lei Maria da Penha supõe um fluxo integrado entre os serviços nessas frentes, o que requer a articulação permanente entre os órgãos responsáveis por essas ações. Assim, a lei também estabelece a integração operacional entre as instituições de justiça (Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e os órgãos das áreas de segurança, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, bem como a articulação entre o poder público, em seus três níveis, e as organizações não

---

8. A Lei Maria da Penha alterou o art. 129, § 9º, do Código Penal para estabelecer quesitos específicos a serem observados caso o crime de lesão corporal envolva VDFM, prevendo detenção de três meses a três anos, enquanto a pena, nos casos de lesão corporal sem gravidade, ou que não envolvam morte, tem limite máximo de um ano. No mesmo sentido, a lei estabeleceu, no art. 61, inciso II, alínea f, que, quando não constitui ou qualifica o crime, a VDFM será sempre uma circunstância agravante a ser considerada na fixação das penas. A lei ainda alterou o art. 313 do Código de Processo Penal para estipular a possibilidade de decretação da prisão preventiva se o crime praticado envolver VDFM, de modo a garantir a execução de medidas protetivas de urgência.

9. Pasinato (2010) foi uma das analistas a apontar que o foco na responsabilização do agressor deve orientar as decisões e os encaminhamentos realizados pelo juízo aos serviços de atendimento. Para a autora, essa necessidade fica evidente nos próprios grupos de responsabilização, em que o maior desafio é a resistência dos agressores em entender e assumir que os atos por eles cometidos são crimes.

10. A inclusão da frequência dos acusados de VDFM a centro de educação e de reabilitação e de acompanhamento psicossocial, entre as medidas protetivas de urgência disponíveis, foi estabelecida pela Lei nº 13.984, de 2020.

governamentais (ONGs) que atuam nessa pauta. Porém, sua implementação pelos atores do sistema de justiça é, em grande medida, o que determina a forma como a lei se materializa na realidade social.

## 2 A LEI MARIA DA PENHA E OS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Como descrito anteriormente, a Lei Maria da Penha resguardou um importante espaço para os órgãos envolvidos nos eixos da responsabilização criminal dos autores de agressões e da proteção judicial das vítimas de violências, referendando a concepção de que constituem um sistema ou complexo institucional único.<sup>11</sup> Na realidade, a lei configura, por meio de seus dispositivos, uma espécie de microsistema de justiça particular para o enfrentamento à VDFM. Além de reservar um capítulo específico para tratar do atendimento às mulheres pela autoridade policial (título III, capítulo III), dedica a integralidade do título IV (*Dos procedimentos*) para regular a atuação nos âmbitos do Judiciário, do Ministério Público e da assistência judiciária, ao passo que o título V se atém às equipes de atendimento multidisciplinar, e as disposições transitórias orientam a atuação judiciária enquanto não forem estruturados os JVDFMs (título VI). Assim, embora o processamento de casos de VDFM não fosse exatamente uma novidade para os órgãos do sistema de justiça brasileiro, pois já os mobilizava cotidianamente havia ao menos um par de décadas antes do advento da Lei Maria da Penha, foram disciplinadas de maneira expressa pela nova lei as atribuições específicas de cada um no modelo de enfrentamento instituído, na perspectiva de aprimorar sua atuação individual e sistêmica.

Certamente, a política institucional adotada pelos diferentes órgãos condiciona a adesão de seus agentes aos propósitos da Lei Maria da Penha. Nesse âmbito, é forçoso observar que inúmeras medidas vêm sendo implementadas no país para garantir efetividade ao enfrentamento à VDFM, por meio da alocação de recursos humanos e materiais para o setor, de esforços de capacitação da força de trabalho, e da disseminação permanente da jurisprudência e de diretrizes e orientações sobre a matéria. Ainda assim, o cenário se caracteriza, entre outros aspectos, pelo baixo número de JVDFMs instalados,<sup>12</sup> pela demora excessiva entre a denúncia e o desfecho dos processos, pela falta de equipes multidisciplinares em atuação e pela inadequação da disposição espacial e das instalações das

---

11. Por sistema de justiça entende-se aqui o conjunto formado pelos órgãos que, na qualidade de responsáveis pelos serviços judiciais ou por “funções essenciais à justiça”, como define o texto constitucional, atuam de maneira interdependente para viabilizar a prestação jurisdicional em face dos conflitos trazidos a público. No Brasil, esse sistema é composto pelo Judiciário, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pela advocacia (pública e privada) (Sadek, 2002).

12. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), havia 138 JVDFMs instalados em todo o território nacional, em 2020, número este que é inferior aos 139 registrados em 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2UuoGHa>>. Acesso em: 2 maio 2021.

unidades judiciárias ao acolhimento dos envolvidos nos casos, particularmente as mulheres (CNJ e Ipea, 2019). Esse quadro geral revela a importância de que sejam promovidos diversos aprimoramentos na “infraestrutura” da política de enfrentamento à VDFM.

No entanto, o acesso à prestação jurisdicional em conformidade com as garantias legais é intermediado pelos atores que, em diferentes níveis, organizam e implementam os procedimentos e as rotinas de encaminhamento dos casos. Sendo os profissionais que integram as organizações do sistema de justiça os responsáveis últimos pela atenção aos casos que chegam a suas mãos, é fundamental deslocar o olhar do nível organizacional para o da atuação desses agentes, para compreender em que medida está efetivamente pautada pelos dispositivos da Lei Maria da Penha. Em outras palavras, para avançar na compreensão sobre a implementação da lei, faz-se necessário refletir sobre como as concepções dos profissionais do sistema de justiça ante a VDFM e as práticas que adotam no encaminhamento dos casos dialogam com o “espírito” da legislação. Apresentar análises que contribuam para esse tipo de reflexão é o objetivo principal desta publicação.

Um ponto importante aqui é a diferenciação entre os dois âmbitos da atuação desses profissionais: de um lado, o relativo ao encaminhamento dos processos; de outro, o que concerne ao engajamento na política institucional de enfrentamento à VDFM, o que inclui o desenvolvimento ou a participação em projetos voltados ao tema e a atuação nas redes locais. No que se refere ao primeiro âmbito, o da atuação estritamente funcional, partimos do entendimento de que um caso de VDFM é a configuração judicial de um fato ou um conjunto de fatos supostamente criminosos que, a partir da denúncia, chega às portas do sistema de justiça e passa a ser processado por seus agentes. O processo é, portanto, a materialização do caso, o qual é absorvido pelo sistema segundo fórmulas jurídicas preexistentes. A partir daí seus profissionais se encarregam de atuar para elucidar os fatos e estabelecer a verdade jurídica sobre o caso (Foucault, 2013; Kant de Lima, 2010), de modo a poder imputar responsabilidades e sancionar os acusados.

A atuação dos diferentes agentes no âmbito dos processos, em especial no que tange aos atores jurídicos, é estritamente regrada por parâmetros legais e normas procedimentais que não se separam da matéria jurídica em si (Latour, 2004). Essas regras visam pavimentar o trâmite, garantindo que os processos transcorram conforme a formalidade preestabelecida e possibilitem o exame dos fatos, o que viabiliza a construção legítima da verdade jurídica. Assim, desde o oferecimento da denúncia até a sentença judicial, uma cadeia de atos envolvendo diferentes profissionais precisa ser cumprida de modo devidamente procedimentalizado, para não haver prejuízos ao curso da prestação jurisdicional e eventuais alegações de vício processual. A relevância dessas regras para a garantia da legitimidade das

decisões é tal que grande parte da força de trabalho dos órgãos da justiça está ocupada nas atividades cartorárias que se ocupam de organizar, acionar e certificar os procedimentos processuais (Aquino, 2020).

No caso da VDFM, às previsões legais contidas no Código Penal e às regras processuais constantes do Código de Processo Penal vêm se somar os dispositivos da Lei Maria da Penha, que buscam viabilizar uma prestação jurisdicional mais adequada a esse tipo de conflito e às necessidades das mulheres em situação de violência. Assim, todos os agentes envolvidos no processamento dos casos devem colaborar, em seu âmbito de atuação específico, para esses objetivos, evidenciando-se que a interdependência sistêmica do trabalho a ser realizado por cada um vai além da observância à lei penal e às regras processuais. Em outros termos, a Lei Maria da Penha reflete uma compreensão específica sobre o fenômeno da VDFM e a forma mais adequada de encaminhar os casos trazidos a conhecimento público, excluindo outras compreensões e possibilidades e exigindo dos envolvidos atuação conforme seus dispositivos e os princípios que os justificam.

Assim, os(as) magistrados(as) devem, por exemplo, se empenhar em averiguar a gravidade dos casos que chegam à Justiça, de modo a estar em condições de conceder as medidas protetivas cabíveis e zelar pelo seu cumprimento; devem também observar as vedações legais à aplicação dos dispositivos da Lei nº 9.099/1995 e atentar para as condições sob as quais as mulheres procedem à renúncia à representação feita contra seus agressores, de modo a garantir que o façam mediante livre vontade.<sup>13</sup> Já os(as) membros(as) do Ministério Público, quando este não for parte nos casos, devem intervir de modo eficaz como fiscais da lei nas causas cíveis e criminais decorrentes da VDFM, particularmente quando as mulheres se encontram desacompanhadas de advogado(a); enquanto isso, dos(as) defensores(as) públicos(as) espera-se que prestem atendimento específico e humanizado e acompanhem as mulheres vítimas de VDFM em todos os atos processuais, incluindo as audiências, momento em que se deparam com os autores das agressões nas salas da Justiça.

No que se refere aos(às) integrantes das equipes multiprofissionais, detentores(as) de outros “saberes”, que não o jurídico, sempre que acionados para fornecer pareceres técnicos ou realizar atividades de orientação, encaminhamento ou atendimento, devem acolher adequadamente as partes e estar atentos(as) às

---

13. A renúncia à representação nos casos de VDFM significa abdicar da autorização para o desencadeamento da ação penal contra o agressor. De acordo com o art. 16 da Lei Maria da Penha, isso apenas é possível nas ações penais públicas condicionadas à representação; ainda assim, a renúncia ou retratação deve ocorrer durante audiência perante o(a) magistrado(a) e antes do recebimento da denúncia pelo Ministério Público. Essa possibilidade não existe quando a VDFM é processada por meio de ações penais incondicionadas à representação da vítima, como nos casos de lesão corporal leve ou grave, conforme assegurou o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.424 em 2012. O capítulo 3 desta publicação traz mais detalhes sobre o tema.

particularidades dos casos, de modo a identificar fatores de risco e situações que exijam avaliação mais aprofundada. Quanto aos(as) servidores(as) do cartório, são aspectos fundamentais de sua atuação a diligência no trâmite processual, a acuidade na facilitação de informações e o acolhimento às mulheres em situação de violência, que com frequência comparecem às unidades judiciais em busca de informações, orientação e até mesmo apoio.

De um ponto de vista sistêmico, a atuação de cada um desses agentes delimita as possibilidades de efetiva proteção e defesa jurídica dos direitos das mulheres, bem como a correspondente responsabilização dos acusados, conforme prevê a lei. Consequentemente, a condução responsável e comprometida de cada processo é não apenas a oportunidade de prestar um serviço de qualidade às partes diretamente envolvidas, mas também de atualizar a lei, dando concretude aos princípios e dispositivos legais e materializando os contornos efetivos do direito (Latour, 2004). Compreende-se, então, que cada processo de VDFM é uma ocasião de produção da justiça, na qual os diferentes atores do sistema se defrontam com a materialidade do caso visando à construção mais adequada possível de seu desfecho jurídico.

Porém, a atuação dos profissionais de justiça para a implementação da Lei Maria da Penha extrapola o âmbito estrito do processamento dos casos e da atenção aos dispositivos que garantem efetiva proteção jurídica às mulheres em situação de violência, requerendo também seu empenho no âmbito institucional mais amplo do enfrentamento à VDFM. Há em mente aqui aspectos como a adoção de práticas administrativas que resguardem a prioridade que a lei confere aos casos de VDFM, em especial quando também se lida com processos de outras matérias; o equipamento das dependências das respectivas unidades para a recepção e o acolhimento mais adequado das mulheres; ou ainda o desenvolvimento, o apoio e a participação em projetos voltados à temática, bem como a atuação ativa nas redes interinstitucionais locais de enfrentamento à VDFM.

É certo que, nesse âmbito, o fato de estarem vinculados a órgãos que desempenham funções distintas enseja diferenças consideráveis entre os profissionais do sistema de justiça, em termos do ambiente institucional e da cultura organizacional que informam sua atuação cotidiana. No caso dos(as) magistrados(as), por exemplo, na condição de agentes do poder de jurisdição, esses atores são guardiões do formalismo jurídico e sua filiação institucional tende a acentuar valores como imparcialidade e distanciamento em relação às partes, o que frequentemente é usado para justificar posturas menos ativas no enfrentamento à VDFM. Ao contrário, os(as) funcionários(as) dos cartórios judiciais e os(as) integrantes das equipes multiprofissionais, além de pautados(as) por objetivos e parâmetros bastante distintos dos(as) magistrados(as), atuam em

contato mais direto com os envolvidos nos casos de VDFM. No mais das vezes, são os responsáveis pelo acolhimento das mulheres em situação de violência e pelas iniciativas que buscam aproximar a Justiça dos jurisdicionados e das redes de enfrentamento.

Já no caso dos(as) promotores(as) de justiça, cuja missão é defender os interesses da sociedade, como fiscais da lei ou agentes titulares da ação penal pública, a proatividade e a proximidade com os diferentes grupos sociais são valores centrais na imagem e na cultura organizacional do Ministério Público, o que impulsiona a organização de diferentes iniciativas dirigidas às mulheres vítimas de violência e aos autores de agressões. Em certa medida, esses também são valores que pautam a Defensoria Pública; porém, dado seu papel específico dentro do sistema de justiça, como representantes das partes em disputa, projetos com o objetivo de ampliar o acesso do público-alvo aos seus serviços, de prevenir a continuidade das situações de violência e até mesmo de buscar promover o diálogo entre os dois lados dos conflitos, de modo a evitar sua judicialização, são algumas das iniciativas que marcam a atuação institucional dos(as) defensores(as) públicos(as).

É sob essa dupla chave analítica – que enfoca tanto o trabalho sobre os processos de VDFM quanto o engajamento nas iniciativas institucionais para o enfrentamento desse fenômeno – que os textos ora reunidos discutem a atuação dos agentes do sistema de justiça na implementação da Lei Maria da Penha. É importante frisar que, se os capítulos deste livro tomam o trabalho desses atores como objeto central da análise, o interesse não está nos aspectos idiossincráticos eventualmente envolvidos. A atenção está voltada para o contexto mais amplo em que este trabalho se realiza e os efeitos que produz sobre a prestação jurisdicional. Assim, se deslocamos o foco do nível das organizações e o firmamos sobre os profissionais que formam seus corpos funcionais, buscamos, por meio de análises sobre sua atuação, caracterizar os modos como o enfrentamento à VDFM pela via judicial se concretizam.

Ao destacar a atuação de magistrados(as), promotores(as) de justiça, defensores(as) públicos(as), servidores(as) do cartório e integrantes das equipes multidisciplinares, as análises apresentadas nos capítulos a seguir privilegiam as mediações que ligam o macro e o micro, as organizações e os indivíduos, buscando identificar os aspectos que incidem mais diretamente sobre o trabalho desses profissionais. Embora a Lei Maria da Penha seja um referente central, assume-se que outros elementos interferem no trânsito do marco legal para o encaminhamento dos casos concretos, do nível da formalidade prescrita para o das práticas adotadas pelos profissionais no seu dia a dia. Entre esses elementos citam-se, por exemplo, as condições sob as quais trabalham (volume de processos,

dedicação exclusiva ou não à matéria, apoio disponível etc.); as negociações que estabelecem entre si, ainda que de modo implícito, quanto a seus respectivos espaços de atuação; as interpretações prevalentes acerca da legislação, seu sentido e suas limitações; e as concepções partilhadas e os dissensos em torno de temas como gênero, violência doméstica, direitos das mulheres e atribuições do sistema de justiça na matéria.

Em síntese, parte-se do pressuposto de que o circuito conformado pelos profissionais que atuam nos casos judicializados de VDFM mobiliza referentes variados além da própria Lei Maria da Penha e das normativas mais gerais que disciplinam o processamento das ações penais. Esses referentes envolvem elementos do ambiente institucional e da cultura organizacional aos quais esses atores se vinculam, mas também remetem a aspectos que emergem na própria interação com os demais profissionais e nos espaços consentidos para a manifestação de concepções particulares sobre as questões envolvidas nos casos, sancionando determinadas noções sobre o que é fazer justiça frente à VDFM. Assim, outro dos objetivos da publicação é apontar, por meio de diferentes vias e abordagens, os usos que os profissionais fazem das balizas disponíveis no campo em que atuam para dar resposta às demandas que recebem. Em resumo, propõe-se uma mirada que leve em conta as prescrições, os entendimentos, as práticas e as tensões presentes no processamento cotidiano dos casos de VDFM e na implementação da Lei Maria da Penha pelos agentes do sistema de justiça, supondo que, ao conformar determinados modos de atuação, esses elementos contribuem para a configuração de certo(s) padrão(ões) de prestação jurisdicional.

Cabe uma última palavra acerca das relações que esses atores estabelecem com as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, que constituem a clientela da Justiça nesses casos, sendo as peças centrais da judicialização abrigada pela Lei Maria da Penha. Acreditamos que, nesse ponto, a particularidade deste livro está em propor um olhar analítico sobre como os agentes do sistema condicionam as possibilidades de que as mulheres encontrem justiça para as situações de violência vividas. Por isso, afastamo-nos de percebê-los como agentes neutros da produção da justiça, compreendendo-os como atores que, ante os casos e as condições materiais e subjetivas de que dispõem, produzem e reproduzem “possibilidades de justiça” na transposição da lei do plano do ordenamento jurídico para a prática.

Como fica claro em cada um dos capítulos que se seguem, a dinâmica engendrada uma vez que se coloca em marcha o processamento judicial leva a que, por diferentes vias, os agentes do sistema assumam o controle sobre o desenvolvimento dos feitos. Com isso, produz-se o gradual descentramento das mulheres em relação aos “seus” casos, relegando-se a elas um papel que pode ser

descrito como de baixo protagonismo e quase nenhum poder decisório no curso do processo e na interação com os agentes da justiça. Ainda assim, sua presença não pode ser apagada e, a depender da função que os diferentes profissionais desempenham no interior do campo jurídico, fomenta o estabelecimento de relações mais ou menos próximas, produtivas e significativas com esses atores.

Em meio a essas (re)configurações, o sistema de justiça, que se quer central e tem esse espaço avalizado pela própria legislação, é frequentemente confrontado pelas mulheres. Muitas vezes, o questionamento se expressa de maneira pouco explícita, na ausência nas audiências ou na priorização de iniciativas de acolhimento e encaminhamento de conflitos independentes do poder jurisdicional. Outras vezes, no entanto, isso ocorre de modo mais ativo, na forma de queixas quanto aos tempos e outros “custos” da Justiça, ou de demonstrações de insatisfação com o atendimento recebido e com a condução dos processos. Em ambos os casos, o que se manifesta é o descontentamento das mulheres com a frequente incapacidade da Justiça de dialogar com suas histórias e de propor desfechos satisfatórios para os dramas que elas vivenciam.

### 3 SOBRE A PESQUISA QUE DEU ORIGEM A ESTE LIVRO

Esta publicação dá vazão a uma série de reflexões instigadas pelo projeto *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres* (CNJ e Ipea, 2019).<sup>14</sup> O objetivo dessa pesquisa foi conhecer a fundo o atendimento dispensado pela Justiça às vítimas de VDFM *vis-à-vis* os preceitos da Lei Maria da Penha. Por isso, optamos naquela ocasião pela produção de dados primários a partir de uma abordagem qualitativa, que permitisse não apenas identificar os múltiplos aspectos que compõem o cenário e a dinâmica desse atendimento, de resto ainda pouco explorado; nossa intenção foi também a de compreender o sentido que os vários atores envolvidos atribuem à atuação do sistema de justiça na seara do enfrentamento à VDFM e sua percepção sobre os avanços obtidos e os desafios ainda a ser enfrentados.

Após intenso mergulho na leitura de outros estudos acerca do tema,<sup>15</sup> procedeu-se ao delineamento da pesquisa. De modo a refletir a diversidade das unidades judiciais que processam casos de VDFM, o desenho de campo contemplou unidades especializadas e de competência ampla. Em termos da produção de informações, o propósito foi o de visualizar nosso objeto sob

14. Para mais detalhes, o relatório final do estudo foi divulgado em agosto de 2019 e encontra-se disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9530>>.

15. O levantamento bibliográfico contemplou experiências de alguns países vizinhos e estudos acadêmicos produzidos em período recente no Brasil, com foco no sistema de justiça. O material resultante dessa etapa da pesquisa foi publicado na forma de dois *Textos para Discussão* (TDs) do Ipea. Ver Amaya e Stuker (2020) e Stuker, Perrone e Medeiros (2020).

tantos ângulos quantos possíveis; para tanto, optamos por realizar entrevistas e observação direta de rotinas, práticas e ambientes, atividades que foram orientadas por instrumentos especialmente concebidos para captar as informações mais relevantes. Em caráter suplementar, realizamos análise de autos processuais, de modo a compreender contextualmente o tratamento processual dado às demandas nas respectivas unidades do Judiciário.<sup>16</sup>

Em termos substantivos, a metodologia empregada privilegiou focos específicos, conforme a seguir.

- Funcionamento das unidades judiciais: especialização do atendimento, rotinas e procedimentos, estrutura física, dinâmica de acionamento das medidas protetivas, acolhimento das vítimas de violência pelos(as) operadores(as) do direito, humanização e integridade do atendimento psicossocial, frequência e intensidade da interação do serviço psicossocial com os diferentes juízos etc.
- Percepções dos diferentes atores institucionais quanto ao serviço prestado pelo Poder Judiciário às mulheres em situação de violência – magistrados(as), profissionais do setor psicossocial, promotores(as), defensores(as).
- Percepções das mulheres atendidas.
- Inserção das unidades do Poder Judiciário nas redes de atendimento locais.

A pesquisa de campo foi realizada nas cinco regiões do território nacional, em diferentes unidades judiciais de doze localidades brasileiras. Enquanto visitávamos os JVDFMs e as varas criminais que se converteram em nossos objetos de estudo, pudemos observar as inúmeras práticas que consubstanciavam a rotina processual, em seu caráter formal, de acordo com a lei e os códigos de processo, e informal, conforme as inovações implementadas para conferir mais agilidade ao trâmite processual e as soluções adotadas para gerenciar o atendimento ao público. Ao entrevistar juízes(as), servidores(as), promotores(as), defensores(as), profissionais das equipes multidisciplinares e as mulheres que estavam em busca de justiça, pudemos compreender um pouco mais acerca das atitudes e dos significados que circulam nesses espaços e que os atores acabam embutindo, de modo mais ou menos consciente, em seus discursos e modos de agir. Também foi possível verificar a heterogeneidade que marca a aplicação da Lei Maria da Penha, uma vez que as sistemáticas processuais são particulares a cada unidade e a

---

16. Para dar conta desse enorme desafio, formamos uma equipe de nove pesquisadoras com formação nas áreas de sociologia, antropologia e direito, com experiência em pesquisa de campo e com conhecimento prévio sobre violência de gênero e funcionamento do sistema de justiça. Sempre organizadas em duplas, essas pesquisadoras receberam treinamento sobre o desenho metodológico do estudo e foram a campo realizar as visitas; para garantir alguma padronização nos procedimentos e na produção das informações, seu trabalho foi monitorado por supervisoras de campo, que, ademais, sistematizaram o material produzido nas visitas às unidades judiciais.

atuação dos(as) agentes do sistema se consubstancia conforme entendimentos próprios e que podem ou não estar em sintonia uns com os outros.

Os achados desse minucioso processo de pesquisa são retomados nos diferentes capítulos desta publicação com o objetivo de aprofundar algumas das questões mais relevantes acerca da atuação dos profissionais que fazem parte do consórcio que viabiliza a prestação jurisdicional e a administração institucional de conflitos envolvendo VDFM. Paralelamente, também refletimos sobre as mulheres em situação de violência, enquanto clientes da Justiça; embora não tenhamos nos aprofundado na compreensão de seus casos e de suas histórias, elas sempre constituíram um foco de interesse específico da pesquisa, capaz de nos alertar constantemente para as expectativas que se apresentam ao sistema e são ou não atendidas.

Destacamos, a seguir, alguns dos resultados mais gerais do estudo, que revelam características marcantes do processamento judicial dos casos de VDFM e alguns desafios ao seu encaminhamento conforme os dispositivos da Lei Maria da Penha. Esses temas são retomados, de maneira nuançada, nos diferentes capítulos da publicação, constituindo os motivadores centrais de nosso anseio por voltar o olhar para os agentes do sistema de justiça, seus discursos e suas práticas, na perspectiva de compreender seus contornos, de um lado, e suas implicações para a garantia dos direitos das mulheres que vivenciam a VDFM, de outro.

O primeiro ponto a ressaltar remete à constatação de que prevalece entre esses profissionais, em especial os atores jurídicos, uma compreensão ainda limitada sobre a VDFM, que não vê o fenômeno como um problema social cuja complexidade ultrapassa as dimensões imediatas dos casos judicializados. Foi possível notar, por exemplo, que, apesar de o sistema de justiça brasileiro lidar com grande volume de conflitos desse tipo há mais de três décadas e os profissionais que atuam na matéria estarem cotidianamente expostos a casos que se repetem em sua estrutura e dinâmica, ainda é precária a compreensão quanto à lógica do ciclo da violência (Walker, 2009).

O ciclo da violência doméstica contra mulheres, expressão cunhada pela psicóloga norte-americana Lenore Walker, em 1979, é composto por três fases: na primeira, há tensão no relacionamento e aumento do perigo; essa situação desemboca na segunda fase, na qual podem acontecer agressões severas e até mesmo o envolvimento da polícia; a terceira fase, que se popularizou no Brasil como “lua de mel”, é quando o autor das agressões pede desculpas e demonstra remorso, fazendo com que a mulher alimente a expectativa de retomar o relacionamento em bases tranquilas. O ciclo se completa quando o clima de tensão se restabelece e os envolvidos retornam à primeira fase (Walker, 2009).<sup>17</sup>

---

17. A noção de ciclo da violência foi amplamente difundida e, com isso, sofreu adaptações. Alguns(mas) autores(as) dividem o ciclo em quatro fases em vez de três. Para tanto, identificam dois momentos diferentes após a ocorrência da agressão, o arrependimento e a fase de “lua de mel”, como se pode verificar no capítulo 5 desta publicação.

A incompreensão sobre essa dinâmica compromete a percepção de que muitos dos casos que chegam à Justiça se inserem em um histórico de outras agressões, configurando situações em que a violência se tornou um elemento mediador da relação. Nesses contextos, comumente se desconsidera que a interrupção definitiva do ciclo de afastamentos e reaproximações com o companheiro/agressor não é algo trivial para as mulheres, e a motivação para a denúncia feita em determinado momento pode inclusive arrefecer posteriormente, em especial por causa do tempo quase sempre alongado dos processos judiciais. Nesse ínterim, fatores como a falta de autonomia financeira, a existência de filhos, os laços afetivos e até mesmo a dependência emocional muito frequentemente vêm complicar a continuidade do processo. Do ponto de vista dos atores do sistema de justiça, porém, essas questões tendem a ser vistas primordialmente como fatores perturbadores da realização de seu trabalho, pois dificultam a produção de provas, causam atrasos no trâmite processual e, em algumas ocasiões, dão origem a novas denúncias.

A dificuldade em lidar com os casos de VDFM em um registro mais compreensivo é realçada pela própria lógica de imputação criminal, que exige que os processos girem em torno de fatos concretos, para os quais haja enquadramento preciso e um conjunto probatório adequado. Essa individualização artificial dos fatos, além de desassociá-los da história da relação, como se o caso específico não passasse de uma circunstância eventual entre os envolvidos, simplifica o problema e reduz as possibilidades da atuação pública, que muitas vezes fica encerrada no processamento judicial do caso e na sanção penal do acusado. Adicionalmente, essa maneira de proceder também aparta o caso do contexto sociocultural mais abrangente e ainda tolerante com a VDFM, afastando o olhar dos profissionais dos dramas vividos pelas mulheres que buscaram a intervenção dos órgãos de justiça. Consequentemente, muitos deles acabam incorrendo em atitudes que contrariam o propósito de garantir a proteção e a defesa dos direitos dessas mulheres, deixando de facultar-lhes ou até mesmo negando-lhes o acesso a medidas e serviços previstos na Lei Maria da Penha.

Certamente, esse tipo de atitude também reflete a penetração ainda insuficiente do entendimento de que a VDFM é uma manifestação da violência baseada no gênero (Amaral, 2016; Kronbauer e Meneghel, 2005; Pasinato, 2015b). Muitas manifestações registradas ao longo da pesquisa, durante as entrevistas ou no curso das audiências judiciais, revelam percepções que ignoram a dimensão estrutural da assimetria de poder entre homens e mulheres como aspecto constitutivo das relações conjugais e determinante da VDFM. Ou seja, o fato de que as mulheres estão submetidas a variados danos de gênero (Connell e Pearse, 2015), inclusive no âmbito familiar, muitas vezes é desconsiderado pelos agentes do sistema de justiça. Assim, foi possível constatar a prevalência difusa de uma economia moral que não problematiza (e às vezes até reforça) a rigidez dos papéis sociais fixados na esfera familiar, ora explicando os casos de VDFM por meio de estereótipos, como uma espécie de leitura

caricaturizada desses papéis sociais (como o homem sobrecarregado que se descontrola facilmente *versus* a mulher que o “provoca”, por exemplo); ora acionando a noção de que a regulação mais eficaz para “conflitos” domésticos e familiares é a privada.

Percebe-se, portanto, que vestígios da cultura patriarcal e familista no meio jurídico dificultam a resposta adequada aos casos de VDFM e obstaculizam a atuação condizente com os desafios colocados pela legislação (Bandeira e Almeida, 2015; Campos, 2015). Reforçamos aqui o que a literatura já aponta: o sistema penal ainda conduz os casos de VDFM a partir da valoração preconceituosa ou moralizante do comportamento das mulheres, responsabilizando-as de modo mais ou menos sutil pelas violências sofridas, o que se verifica desde os casos mais simples, como os de assédio, até os mais complexos, como os de feminicídio (Pasinato, 2011; Maia, 2019). Em um contexto moral em que o papel social de homens e mulheres está intimamente vinculado a suas funções diante da família, a integridade física e os direitos individuais das mulheres em situação de violência muitas vezes ficam em segundo plano, mesmo nas instâncias de justiça, e a VDFM permanece não sendo reconhecida como um problema social de amplas proporções.

Em outra chave, mas ainda no que diz respeito ao encaminhamento judicial desses casos, é importante lembrar que o agravamento penal para os crimes praticados com VDFM é um tema que soma ao debate atores críticos do uso punitivista do direito. Nesse flanco, o suposto encampado pela Lei Maria da Penha de que o direito penal serve também para demonstrar condenação social às agressões cometidas contra as mulheres – o que ajudaria a mudar comportamentos, contribuindo para a prevenção da violência – é colocado em xeque por aqueles que consideram que a leitura criminalizante limita a compreensão dos conflitos e as possibilidades de intervenção para sua “solução”, reduzindo a lei a esse enfoque (Rifiotis, 2012; Azevedo e Vasconcelos, 2012). Outro argumento empregado na mesma linha crítica recorre a dados empíricos para sustentar que a justiça criminal funciona de forma viesada, alcançando mais os sujeitos pertencentes a estratos sociais desfavorecidos e menos os de outras inserções sociais. Assim, o recrudescimento penal estabelecido na Lei Maria da Penha acabaria por contribuir com o avanço do encarceramento seletivo que marca o sistema criminal brasileiro (Carvalho, 2015).<sup>18</sup> Percebe-se, portanto, que, por diferentes vias, a complexidade e a gravidade das violências que acometem as mulheres no contexto doméstico e a severidade da resposta que o poder público deve dar a essas situações ainda são foco de dissenso entre os agentes do sistema de justiça e entre estudiosos.

---

18. É importante considerar, contudo, como apontam alguns autores, que os dados empíricos evidenciam a baixa quantidade de prisões efetuadas em decorrência da aplicação da Lei Maria da Penha, o que a situa longe do *status* de legislação punitivista e que colabora com o encarceramento excessivo (Campos e Carvalho, 2011).

O segundo aspecto a destacar remete à constatação de que a Lei Maria da Penha é aplicada de maneira bastante heterogênea nas unidades pesquisadas; ou seja, a lei traz diretrizes que orientam um modelo de prestação jurisdicional, mas, na rotina das diferentes unidades, observam-se variações na forma de processar os casos e atender as mulheres (CNJ e Ipea, 2019). Essa questão está relacionada às características próprias do sistema de justiça brasileiro e de seus órgãos, que, por força de determinação legal, gozam de grande autonomia e força institucional. Isso se faz refletir, por sua vez, na atuação de seus agentes, amplamente informada pelos princípios da imunidade e da independência funcional (Bonelli, 2002; Aquino e Garcia, 2020). Teoricamente voltadas a assegurar o livre exercício de suas funções, em termos práticos essas garantias acabam por lhes facultar grande autonomia na formação de seus entendimentos jurídicos (Kant de Lima, 2010), abrindo espaço inclusive para a interferência de critérios não jurídicos, como opiniões prévias sobre os objetos em questão nos casos, valores pessoais e sentidos de justiça particulares (Baptista, 2020). Esses elementos operam como uma espécie de força centrípeta em relação à orientação geral expressa na Lei Maria da Penha, contribuindo para a grande heterogeneidade na interpretação de seu sentido e na aplicação de seus dispositivos.

Nesse condão, a pesquisa trouxe inúmeras evidências de que o processamento dos casos de VDFM ocorre em um cenário de mais diversificação que padronização (CNJ e Ipea, 2019). Ao reunirmos as informações produzidas, foi possível perceber, no entanto, a existência de entendimentos e práticas afins, especialmente em relação às questões de gênero e ao envolvimento com o enfrentamento à VDFM. Essas afinidades evidenciam que, se a prestação jurisdicional nos casos de VDFM não é homogênea, tampouco reflete meras idiosincrasias dos atores. Assim, esses entendimentos e práticas afins foram reunidos, para efeito de análise, em três tipos ou modos de ação (figura 1), os quais esquematicamente informam certos padrões de prestação jurisdicional e atuação institucional na matéria.<sup>19</sup>

---

19. Remete-se ao conceito de “tipo ideal” de Max Weber, que sintetiza as manifestações de um fenômeno social em suas formas abstratas mais puras. Se o tipo ideal não corresponde a um ente observável na realidade, tampouco se refere a uma idealização valorativa ou normativa dos fenômenos sociais. Trata-se, antes, de um recurso metodológico para apreensão da realidade (ver Weber, 2002). No presente caso, a construção da tipologia foi operacionalizada por meio da análise de conteúdo dos materiais resultantes da pesquisa de campo (Gomes, 2001). As entrevistas, os relatórios de observações e as notas registradas no curso da análise dos autos processuais foram codificados com auxílio do *software* de análise qualitativa Nvivo v. 10, tomando como base a problematização que orientou a elaboração dos instrumentos de pesquisa. Nesse processo, foi possível identificar determinadas atitudes e práticas recorrentes entre os atores jurídicos diante dos casos de VDFM, bem como observar a coocorrência de algumas delas, o que resultou na classificação dos três tipos ou modos de ação propostos.

FIGURA 1  
Modos de ação diante da VDFM

		Modos de ação		
		Comprometido	Moderado	Resistente
A t i t u d e s		Demonstração de alguma sensibilidade com o tema	Demonstração de alguma sensibilidade com o tema	Não demonstração de sensibilidade com o tema
		Atuação com VDFM por opção	Atuação com VDFM por critérios pragmáticos, com envolvimento com o tema	Atuação com VDFM exclusivamente por critérios pragmáticos
		Destaque à importância do tema	Reconhecimento da importância do tema	Ressalvas ao destaque que se dá ao tema
J u r i s d i c i o n a i s		Deferimento frequente de medidas protetivas	Tendência não definida na análise de medidas protetivas	Tendência a indeferir as medidas protetivas
		Interpretação abrangente da Lei Maria da Penha	Interpretação cautelosa da Lei Maria da Penha	Interpretação restritiva da Lei Maria da Penha
		Prioridade ao relato da mulher/vítima nas decisões processuais	Peso equivalente aos diferentes elementos nas decisões processuais	Não prioridade ao relato da mulher/vítima nas decisões processuais
		Não reforço de estereótipos de gênero	Não reforço de estereótipos de gênero	Reforço de estereótipos de gênero
P r á t i c a s		Participação frequente em cursos de capacitação	Participação eventual em cursos de capacitação	Não participação em cursos de capacitação
		Atuação intensa na rede	Atuação modesta na rede	Inatividade na rede
		Cobrança de mais ação das coordenadorias estaduais	Satisfação com a atuação das coordenadorias estaduais	Desatenção à atuação das coordenadorias estaduais

Fonte: CNJ e Ipea (2019).  
Elaboração das autoras.

Em outras palavras, os modos de ação aludem à combinação de diferentes *atitudes* frente ao tema da VDFM com algumas *práticas* (jurisdicionais e institucionais) na aplicação dos dispositivos da Lei Maria da Penha. A tipologia originalmente foi pensada para sistematizar os achados relativos à atuação dos(as) magistrados(as), tendo incorporado categorias analíticas afeitas a sua função específica enquanto autoridade jurisdicional e a sua centralidade na dinâmica de processamento dos casos, resultando na proposição de três perfis de

magistrados(as) de violência doméstica (CNJ e Ipea, 2019). Contudo, à medida que nossas reflexões foram amadurecendo, foi possível perceber que, ainda que haja afinidades entre determinadas atitudes e práticas, não há rigidez na associação entre elas ou na fixação de tipos estanques, o que nos levou a reinterpretar o exercício analítico como uma tipologia de modos de ação. Verificamos, ainda, que os modos de ação tipificados se aplicam também, com as devidas adequações, a outros atores do sistema de justiça.<sup>20</sup>

Um aspecto relevante por trás da tipologia apresentada é o da afinidade entre atitudes e práticas. Ou seja, os atores que adotam procedimentos mais acolhedores em relação às mulheres em situação de violência, que buscam se capacitar na temática, que se inserem de modo ativo nas redes de enfrentamento/atendimento e até mesmo conduzem projetos especializados em seus âmbitos de atuação específicos tendem a ser os que apresentam compreensão mais bem informada sobre as questões de gênero e a dinâmica do ciclo da violência, sendo igualmente verdadeiro o contrário. Essas afinidades é que configuram os modos de ação comprometido, moderado e resistente.

Devido à complexidade envolvida no enfrentamento da VDFM pela via judicial, as atitudes e práticas dos atores do sistema de justiça se combinam de maneiras distintas conforme os diferentes casos, os problemas envolvidos e os entendimentos ou concepções de base que acionam, de maneira que frequentemente esses atores transitam entre os três modos de ação, configurando-se tipos híbridos. No entanto, ainda que não se possa vincular rigidamente os modos de ação a perfis de profissionais, observou-se que, em alguns casos, há prevalência evidente de atitudes e práticas de um mesmo tipo na atuação ante a matéria. Isso significa dizer que é teoricamente possível atribuir aos profissionais o perfil comprometido, moderado ou resistente.

Em termos analíticos, a tipologia de modos de ação se mostrou útil para a compreensão de diversos dos achados de campo, confirmando sua validade elucidativa. Uma contribuição importante remete à indicação dos fatores mais decisivos na garantia de uma prestação jurisdicional de qualidade para as mulheres em situação de violência. A pesquisa evidenciou que nem sempre o trabalho realizado nos JVDfMs é melhor que o desenvolvido em unidades de competência ampla – mesmo que a lei seja observada, que as instalações sejam adequadas ao atendimento privativo das mulheres e que as equipes multiprofissionais estejam disponíveis (CNJ e Ipea, 2019). O que garante que a prestação jurisdicional faça jus aos direitos dessas mulheres é a combinação de atitudes alinhadas com o debate sobre a violência de gênero e práticas afeitas ao espírito

---

20. Evidência disso é o fato de que, como se pode ver adiante, três dos capítulos desta publicação (capítulos 1, 3 e 6) recorrem à tipologia.

da Lei Maria da Penha, mesclando compreensão sobre o tema e sensibilidade para apreender sua repercussão nos casos concretos com o reconhecimento da centralidade da palavra das mulheres na instrução processual; some-se ainda a ausência de reforço aos estereótipos de gênero e a atuação ativa junto à rede de enfrentamento/atendimento local.

Outra vantagem da tipologia é prover uma lente interpretativa para a heterogeneidade das dinâmicas e dos resultados da prestação jurisdicional no âmbito da VDFM. A identificação de modos de ação típicos evidencia que a prestação jurisdicional nesses casos reflete a atuação de um conjunto de atores que não apenas desempenham diferentes papéis e miram objetivos relativamente distintos no exercício de suas funções, mas também podem ter atitudes dissonantes em relação às questões de gênero e à VDFM e adotar práticas que, em vez de caminharem em um mesmo sentido, acabam se chocando, com consequências como atrasos no curso do processo ou o não acionamento de todos os dispositivos protetivos facultados pela Lei Maria da Penha. A ideia de que o circuito da produção da justiça sofre o afluxo de diferentes atitudes e práticas, que se articulam em modos de ação no mais das vezes híbridos, da parte de diferentes atores, permite compreender de modo mais embasado os desafios que se colocam para a prestação jurisdicional de qualidade e a efetividade do enfrentamento à VDFM.

A tipificação dos modos de ação a partir das atitudes e práticas jurisdicionais e institucionais identificadas no curso da pesquisa também se mostra útil ao possibilitar a indicação de possíveis intervenções nesse campo. Afinal, trata-se de modos de agir que, resultando de conexões específicas entre atitudes e práticas, povoam o cotidiano dos atores do sistema de justiça como formas reguladoras de sua atuação. Assim, o incentivo (e o desincentivo) a determinadas atitudes e práticas pode ser um recurso eficaz para promover articulações que estejam em consonância com a política de enfrentamento à VDFM, contribuindo para diminuir o grau de heterogeneidade no processamento dos casos e se aproximando dos modos de ação comprometido e moderado.

Por fim, a terceira questão que salientamos se refere à posição das mulheres nos casos judicializados de VDFM. Se, para muitas delas, a Justiça é o último recurso para lidar com a violência, quase não existem alternativas para aquelas que querem se proteger, mas não têm intenção de acusar criminalmente os autores das agressões (Larrauri, 2008; Pasinato, 2015a). Por sua vez, a denúncia insere a questão nesse campo, reforçando o eixo agressor-vítima decorrente do enquadramento da VDFM em categorias previstas no Código Penal; paralelamente, retira a mulher do centro do caso, pois ela passa a ser tutelada por agentes do Estado (Pasinato, 2007). Isso porque, quando a titularidade da ação cabe ao Ministério Público, como acontece nos casos envolvendo violência física, por exemplo, as

mulheres deixam de ser uma parte processual no sentido estrito da expressão. Essa configuração acirra o apartamento das partes em relação aos casos, ao inserir no circuito de produção da justiça os atores responsáveis por traduzir e processar as denúncias apresentadas, até que os fatos se objetivem e o representante do poder jurisdicional possa definir a “interpretação correta” a respeito (Foucault, 2013; Latour, 2004).<sup>21</sup> O alheamento das mulheres em relação aos casos judicializados de VDFM se evidencia no fato de que elas deixam de ter direito a se manifestar nos autos (Pasinato, 2007), atuando meramente na condição de quem contribui para o processo, como objeto da instrução processual.

É importante considerar que, embora as mulheres estejam cada vez mais dispostas a denunciar as agressões sofridas, o caminho que percorrem desde que decidem buscar ajuda – em geral indo a uma delegacia ou acionando serviços de atendimento do Estado – até verem o resultado final do processo é tortuoso e acidentado. Especialistas chamam esse trajeto de “rota crítica” (Meneghel *et al.*, 2011). É crítica porque, além de terem que expor publicamente a agressão e o contexto em que se insere, elas têm que contar e recontar os fatos a diferentes atores, sendo frequentemente revitimizadas nos circuitos da justiça. Além de ficarem sujeitas a juízos morais alheios à primazia da proteção de seus direitos frente às violências sofridas, as mulheres não costumam ser atendidas com acolhimento nas unidades judiciais (CNJ e Ipea, 2019).

A atenção dispensada a elas quando se apresentam para a participação nas audiências é um exemplo. Ao longo de nossa pesquisa, foi frequente observar que, mesmo sob a vigência de medidas protetivas, não havia cuidado em separar as vítimas de violências de quem as havia agredido; assim, ambos aguardavam o início das sessões no mesmo espaço, ficando as mulheres frequentemente intimidadas com a situação. Em algumas unidades especializadas, existiam salas reservadas para recebê-las, mas os espaços apenas eram utilizados a pedido, o que raramente acontecia, até porque elas não estavam informadas dessa possibilidade. Durante as audiências, observou-se que, em geral, as mulheres não recebem informações sobre o próprio processo, como as diferentes etapas a serem percorridas, o prazo para a sentença, e mesmo o provável desfecho dos casos. Em geral, elas precisam perguntar para obter informações; o problema é que nem sequer sabem o que perguntar e a quem dirigir as perguntas.

---

21. Conforme apontam diversos estudiosos, as instituições de administração de conflitos operam em uma lógica autocentrada, que tende a afastar progressivamente a produção da justiça dos objetivos das vítimas. Essa concepção pode ser sintetizada nos seguintes termos: “O funcionamento [da instituição judicial] se volta para dentro de si mesma, preocupada com suas próprias normas e atividades. Os problemas com que lida são os problemas definidos pela própria instituição, não pela sociedade; as soluções que gera são soluções para a instituição, não para a sociedade. Se levado ao extremo, o processo de disputa se torna totalmente involuto, hermético, o domínio exclusivo de especialistas e compreensível apenas para eles” (Abel, 1973, p. 265 *apud* Mather e Yngvesson, 1981, p. 795, tradução nossa).

Outros aspectos próprios ao processamento judicial dos casos afetam a relação das mulheres com a Justiça. Um deles é a morosidade na tramitação das ações penais, uma constante em todas as unidades pesquisadas que traz consequências para a proteção das mulheres em situação de violência e para seu efetivo acesso à justiça. A habitual escassez de provas é outra questão que impacta sua relação com o processo – como a VDFM não costuma ser presenciada por testemunhas, nem sempre deixa vestígios materiais e é investigada apenas com base na palavra das pessoas agredidas, é frequente a suspeição dirigida às mulheres pelos atores do sistema. Assim, após terem suplantado a dúvida e o receio de realizar um boletim de ocorrência e denunciar as agressões sofridas, muitas vezes elas desistem de seguir com os processos, por verem o peso da violência relativizado; por se sentirem responsabilizadas pela situação em que se encontram; ou por não perceberem efetividade na tramitação das ações penais (Larrauri, 2008; Penafort, Mafioletti e Peres, 2019).

É importante ressaltar, no que se refere a essa terceira dimensão analítica, que o escopo da pesquisa esteve delimitado pelo objetivo de entender a posição que as mulheres ocupam nos processos de VDFM perante a lógica operacional do sistema de justiça e os dispositivos previstos na Lei Maria da Penha. Em razão dessa delimitação inicial, nossa pesquisa não se deteve sobre as especificidades que demarcam a inserção social das mulheres que se encontram em situação de violência e buscam a Justiça, e sobre como esses marcadores se relacionam com o tratamento que recebem e a qualidade da prestação jurisdicional dispensada a seus casos. Ainda que de extrema relevância, tanto analítica quanto socialmente, o debate acerca da interseccionalidade na vitimização por violência doméstica e familiar e no acesso à justiça – em relação aos marcadores de gênero e raça, por exemplo (Crenshaw, 1991) – não foi objeto específico de nossa investigação.

Longe de afastar a importância que essas questões têm, estamos convencidas da necessidade de que sejam realizados estudos para investigar a fundo esse aspecto da prestação jurisdicional a mulheres em situação de violência, os quais venham se somar às iniciativas já desenvolvidas nesse sentido (Romio, 2013; Silveira e Nardi, 2014; Costa, 2019). As evidências disponíveis mostram que as mulheres negras estão mais expostas à violência fatal,<sup>22</sup> sugerindo que a vitimização desse grupo pela VDFM tende a ser mais alta que a de outros segmentos de mulheres, o que as converte em “usuárias” preferenciais dos serviços especializados da Justiça. Em um contexto sociocultural como o brasileiro, marcado pelo caráter difuso do racismo estrutural (Almeida, 2019), é fundamental que novas investigações acerca da atuação do Judiciário no enfrentamento à VDFM estejam voltadas para esse tipo de questão e guiadas pela perspectiva interseccional.

---

22. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em: 1 set. 2021.

Encerrando esta introdução, reiteramos nosso desejo de que as análises reunidas neste livro contribuam para tornar visíveis diferentes dimensões e pontos de vista envolvidos no processamento judicial de casos de VDFM. Nosso objetivo foi trazer a público análises críticas não apenas das práticas cotidianas dos profissionais envolvidos, mas também das ausências que dão forma ao fazer jurisdicional nesse âmbito. Ao problematizar esse cenário a partir das situações de violência vividas pelas mulheres e levadas até os órgãos de justiça, no ano em que a Lei Maria da Penha completa quinze anos, o que se pretende é contribuir para as reflexões sobre os aprimoramentos necessários para a efetivação do acesso à justiça para as mulheres que buscam, também por meio da prestação jurisdicional, a defesa de seus direitos e uma resposta da sociedade para as violências a que são submetidas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019. 264 p.
- AMARAL, L. B. M. Violência doméstica e a Lei Maria da Penha: perfil das agressões sofridas por mulheres abrigadas em unidade social de proteção. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 521-540, ago. 2016.
- AMAYA, A. C. L.; STUKER, P. **Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça: experiências na América Latina**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2552).
- AQUINO, L. **Do conflito ao litígio: em busca de justiça no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- AQUINO, L.; GARCIA, L. S. Reforma do Estado, sistema de justiça e carreiras jurídicas. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 1. cap. 6.
- AZEVEDO, R. G. Juizados especiais criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, p. 97-110, out. 2001.
- AZEVEDO, R. G.; VASCONCELLOS, F. B. A Lei Maria da Penha e a administração judicial de conflitos de gênero: inovação ou reforço do modelo penal tradicional? **Dilemas**, v. 5, n. 4, p. 549-568, 2012.
- BANDEIRA, L. M.; ALMEIDA, T. M. C. de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 501-517, ago. 2015.

BAPTISTA, B. G. L. A crença no princípio (ou mito) da imparcialidade judicial. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 2, p. 203-223, maio 2020.

BARATTA, A. O paradigma do gênero: da questão criminal à questão humana. *In*: CAMPOS, C. H. (Org.). **Criminologia e feminismo**. Porto Alegre: Sulina, 1999. p. 19-80.

BONELLI, M. da G. **Profissionalismo e política no mundo do direito**. São Carlos: EdUFSCar, 2002.

BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução de Renato Aguiar. 6. ed. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2013.

CAMPOS, C. H. de. Juizados especiais criminais e seu *deficit* teórico. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 155-170, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-531, ago. 2015.

CAMPOS, C. H.; CARVALHO, S. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. *In*: CAMPOS, C. H. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 143-169.

CARVALHO, S. de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 67, p. 623-652, 2015.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.

CONNELL, R.; PEARSE, R. **Gênero: uma perspectiva global**. São Paulo: nVersos, 2015.

CORRÊA, M. **Morte em família: representações jurídicas de papéis sexuais**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

COSTA, L. P. **Interseccionalidade de raça, classe e gênero em experiências e estratégias de mulheres em situação de violências nas suas relações íntimas de afeto**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/222922>>.

CRENSHAW, K. W. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, July 1991.

CUNHA, L. G. S. Juizado especial: ampliação do acesso à justiça? *In*: SADEK, M.-T. **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 43-73.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 165-185, fev. 2008.

DIAS, M. B. **A Lei Maria da Penha na justiça**: a efetividade da Lei nº 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social, teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

HERMANN, J.; BARSTED, L. L. O Judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des)ordem familiar. **Cadernos Cepia 2**. Rio de Janeiro: Cepia, 1995.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, dez. 2007.

KANT DE LIMA, R. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 35, n. 2, p. 25-51, 2010.

KRONBAUER, J. F. D.; MENEGHEL, S. N. Perfil da violência de gênero perpetrada por companheiro. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 5, p. 695-701, out. 2005.

LARRAURI, E. **Mujeres y sistema penal**: violencia doméstica. Buenos Aires: IBdef, 2008.

LATOUR, B. **La fabrique du droit**: une ethnographie du Conseil d'État. Paris: La Découverte, 2004.

MAIA, C. Sobre o (des)valor da vida: feminicídio e biopolítica. **História**, v. 38, 2019.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P. R.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.

MATHER, L.; YNGVESSON, B. Language, audience and the transformation of disputes. **Law and Society Review**, New Jersey, v. 15, n. 3/4, p. 775-822, 1981.

MENEGHEL, S. N. *et al.* Rotas críticas de mulheres em situação de violência: depoimentos de mulheres e operadores em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, n. 4, p. 743-752, 2011.

MILLER, R.; SARAT, A. Grievances, claims, and disputes: assessing the adversary culture. **Law and Society Review**, New Jersey, v. 15, n. 3/4, p. 52-62, 1981.

MONEY, J. Hermaphroditism, gender and precocity in hyperadrenocorticism: psychologic findings. **Bulletin of the Johns Hopkins Hospital**, v. 96, n. 6, p. 253-264, June 1955.

NADER, L. Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. In: HYMES, D. (Ed.). **Reinventing anthropology**. New York: Pantheon Books, 1972. cap. 4.

PASINATO, W. **Justiça e violência contra a mulher**: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero. São Paulo: Annablume; Fapesp, 1998.

\_\_\_\_\_. Contribuições para o debate sobre violência, gênero e impunidade no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 5-14, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Maria da Penha: novas abordagens sobre as velhas propostas. Onde avançamos? **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 216-232, nov. 2010.

\_\_\_\_\_. “Femicídios” e as mortes de mulheres no Brasil. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 37, p. 219-246, dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. **Revistas Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015a.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 407-428, 2015b.

PASINATO, W.; SANTOS, C. M. **Mapeamento das delegacias da mulher no Brasil**. Campinas: Pagu Unicamp, 2008.

PENAFORT, C. H.; MAFIOLETTI, T. M.; PERES, A. M. Intersetorialidade na atenção às mulheres em situação de violência: uma metassíntese. **Cuestiones de Género: de la Igualdad y la Diferencia**, n. 14, p. 135-148, jun. 2019.

RIFIOTIS, T. Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a “violência conjugal” e a “violência intrafamiliar”. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 225-236, 2008.

\_\_\_\_\_. Violência conjugal e acesso à justiça: um olhar crítico sobre a judicialização das relações sociais. In: LIMA, A. C. de S. (Org.). **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília; Rio de Janeiro; Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia; Laced; Nova Letra, 2012. p. 300-308.

ROMEIRO, J. A Lei Maria da Penha e os desafios da institucionalização da “violência conjugal” no Brasil. In: MORAES, A.; SORJ, B. **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2009.

ROMIO, J. A. F. A vitimização de mulheres por agressão física, segundo raça/cor no Brasil. *In: MARCONDES, M. et al. (Org.). Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil.* Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3mHnPhR>>.

SADEK, M. T. Estudos sobre o sistema de justiça. *In: MICELI, S. (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).* São Paulo: Sumaré, 2002.

SAFFIOTI, H. I. B. **Ontogênese e filogênese do gênero: ordem patriarcal de gênero e a violência masculina contra mulheres.** [s.l.]: Flacso, 2009. (Série Estudos e Ensaios).

SANTOS, B. S. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

SCOTT, J. W. Gender: a useful category of historical analyses. *In: HEILBRUN, C. G.; MILLER, N. K. (Org.). Gender and the politics of history.* New York: Columbia University Press, 1988. p. 28-50.

SILVEIRA, R. da S.; NARDI, H. C. Interseccionalidade gênero, raça e etnia e a Lei Maria da Penha. **Psicologia e Sociedade**, v. 26, p. 14-24, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822014000500003>>. Acesso em: 22 out. 2021.

STUKER, P.; PERRONE, T. S.; MEDEIROS, C. S. L. Q. de. **Pesquisas sobre a aplicação judicial da Lei Maria da Penha: um levantamento bibliométrico e bibliográfico.** Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2563).

WALKER, L. **The battered woman syndrome.** New York: Springer Publishing Company, 2009.

WEBER, M. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. *In: CONH, G. (Org.). Sociologia.* São Paulo: Editora Afiliada, 2002.

## JUÍZES(AS) DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COMO PROFISSIONAIS DE LINHA DE FRENTE: FACETAS DA DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

Luseni Aquino<sup>1</sup>  
Joana Alencar<sup>2</sup>  
Paola Stuker<sup>3</sup>

A centralidade da figura dos(as) juízes(as) é uma característica pronunciada do sistema de justiça brasileiro. Como não poderia deixar de ser, esse atributo repercute, entre outras coisas, sobre a aplicação da Lei Maria da Penha no processamento dos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres (VDFM). Uma das constatações mais relevantes da pesquisa realizada pelo Ipea sobre o atendimento prestado pelo Poder Judiciário às vítimas de VDFM foi a de que a implementação da política judiciária nessa área é muito variada e está suscetível ao perfil mais ou menos comprometido dos(as) magistrados(as) com a matéria e, conseqüentemente, à condução que imprimem aos casos que chegam aos juizados especializados e às varas criminais (CNJ e Ipea, 2019).

Neste capítulo, debruçamo-nos sobre a figura dos(as) juízes(as) de violência doméstica e os diferentes aspectos que subjazem à sua atuação. Partimos da compreensão de que esses profissionais formam parte da *linha de frente* da aplicação da Lei Maria da Penha, estando, portanto, imersos em um contexto de discricionariedade no exercício de suas funções. Esse contexto é marcado pelas características do modelo institucional da Justiça brasileira, de um lado, e pelo trato com a complexidade inerente às temáticas de gênero, ciclo da violência e responsabilização criminal dos autores de agressões, de outro. Com base nessa abordagem, o texto expõe algumas das características próprias ao campo de atuação desses(as) magistrados(as), reflete sobre seu espaço de escolha e analisa algumas atitudes e práticas emblemáticas registradas ao longo de pesquisa, e que configuram modos de ação típicos entre esses profissionais.

---

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

3. Professora colaboradora na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

## 1 JUÍZES(AS) COMO PROFISSIONAIS DE “LINHA DE FRENTE”

No curso da pesquisa de campo conduzida no âmbito do projeto *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres* (CNJ e Ipea, 2019), descortinou-se um cenário de grande heterogeneidade no que se refere à compreensão sobre a VDFM, à interpretação da Lei Maria da Pena e às práticas adotadas nas unidades judiciais que processam os casos. Essa heterogeneidade se expressa, entre outros aspectos, nas divergências quanto à aplicação da lei quando os envolvidos não residem juntos, ou quanto à consideração de elementos adicionais ao risco iminente das mulheres (e que não estão previstos legalmente) para o deferimento dos pedidos de medidas protetivas; porém, evidencia-se também na ordenação do espaço físico, na distribuição da carga de trabalho, na maneira como os diferentes ritos processuais são realizados e no tipo de atendimento dispensado aos envolvidos nos casos, em especial às mulheres. Assim, embora o fenômeno da violência doméstica siga uma dinâmica relativamente pouco variada, que obedece aos padrões estruturais das relações de gênero (Scott, 1989; Connel e Pearse, 2015) e à dinâmica do ciclo da violência (Walker, 2009),<sup>4</sup> a resposta que o Judiciário oferece é muito heterogênea (CNJ e Ipea, p. 158).

Para compreender adequadamente esse contexto e suas implicações, consideramos que a perspectiva da burocracia “de nível de rua” ou “de linha de frente”, tal como proposta por Michael Lipsky (2019), apresenta-se como uma profícua lente de análise.<sup>5</sup> Esta abordagem enfoca o trabalho dos atores que estão na dianteira da implementação das políticas públicas e se propõe a investigar as razões pelas quais uma mesma direção normativa se concretiza de maneiras muito diferentes nas diversas situações práticas. Para tanto, chama atenção para o exercício da discricionariedade no contato entre os implementadores de políticas e as situações concretas trazidas pelo público a que se destinam os programas e ações. No caso em tela, empregamos a abordagem para discutir como operam os agentes estatais que detêm o poder de aplicar o direito ao atuarem para a prestação jurisdicional às mulheres com processos de VDFM.

A discricionariedade diz respeito ao poder de escolha ou à amplitude de liberdade de que os profissionais que atuam na linha de frente dispõem para tomar decisões, considerando-se as várias alternativas cabíveis (Lipsky, 2019;

4. Segundo Walker (2009), o ciclo da violência é composto por três fases: i) aumento da tensão no relacionamento; ii) ocorrência de agressões contra a mulher; e iii) arrependimento, comportamento carinhoso e retomada da relação. O ciclo se completa quando o clima de tensão se restabelece e os envolvidos retornam à fase 1. Para mais detalhes, ver a introdução desta publicação.

5. Publicado em 1980, o livro *Burocracia de Nível de Rua: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos* trouxe destaque aos profissionais que atuam na prestação de serviços públicos em contato direto com os cidadãos, ou seja, àqueles que efetivamente decidem sobre a alocação do acesso a serviços e a distribuição de sanções públicas. Tendo se tornado uma referência inescapável nos estudos sobre implementação de políticas públicas, o livro de Lipsky vem sendo amplamente empregado nesse campo de estudos também no Brasil (Lima e D’Ascenzi, 2017; Lotta, 2019; Bonelli et al., 2019; Pires, 2019; Lima-Silva et al., 2020).

Lotta, 2019). Assim, é uma questão que emerge do confronto entre a situação que demanda encaminhamento por parte do agente público e as diferentes possibilidades lícitas de fazê-lo. Trata-se de um atributo típico do trabalho que se realiza na interação do profissional que personifica o Estado e o público, e tem a ver com a necessidade de decidir diante da imprevisibilidade e da escassez de recursos que caracterizam esses momentos. Em outras palavras, a discricionariedade diz respeito à ação que se desenrola longe dos espaços onde se “desenha” a política, e nos momentos mesmos em que normas e prescrições abstratas se materializam em ações que franqueiam ou não o acesso das pessoas a bens e serviços concretos (Lotta, 2019).

Propomos que, como outros profissionais que prestam atendimento às mulheres em situação de VDFM, os(as) magistrados(as) também sejam entendidos(as) como profissionais cuja atuação pode ser analisada sob a perspectiva da burocracia da linha de frente, ou implementadora (Lipsky, 2019; Oliveira, 2012).<sup>6</sup> A nosso ver, essa abordagem ressalta características de um tipo específico de atuação profissional e possibilita um olhar instigante sobre o contexto em que se dá a prestação jurisdicional. Além disso, permite compreender a disparidade encontrada no atendimento prestado nas unidades judiciais e, até mesmo, apontar direcionamentos possíveis para aperfeiçoamento desse aspecto do serviço.

A mirada sobre a produção bibliográfica brasileira em torno dos burocratas de nível de rua revela predomínio de pesquisas em áreas como assistência social, educação e saúde, com poucas referências a estudos na área da justiça (Cavalcanti *et al.*, 2018). Essa insuficiência sugere uma possível percepção diferenciada sobre os atores do sistema de justiça, que não seriam compreendidos como “implementadores de políticas públicas”. Em contrapartida, embora diferentes pesquisas sobre o atendimento judiciário aos casos de VDFM evidenciem a ocorrência, no contato direto com o público, de posicionamentos orientados por perspectivas e valores pessoais dos diferentes atores jurídicos envolvidos (Bragagnolo, Lagos e Rifiotis, 2015; Garcia, 2016; Simião e Oliveira, 2016), poucos estudos discutiram a questão da discricionariedade aí envolvida. Ambas as constatações indicam a importância de mais investimentos nessa perspectiva,

---

6. “Burocratas de nível de rua” corresponde à tradução literal da expressão empregada por Lipsky (*street-level bureaucracy*). Como aqui nos referimos a agentes que, embora prestem atendimento direto ao público, atuam em espaços relativamente resguardados da rua, optamos pelo emprego da locução “profissionais de linha de frente”.

que venham se somar aos esforços iniciais já desenvolvidos por Silveira e Nardi (2014), Bastos (2014), Conteratto (2018) e Brites (2019).<sup>7</sup>

Assim, seguindo sugestão do próprio Lipsky, propomos discutir a atuação dos(as) magistrados(as) que lidam com casos de VDFM a partir da concepção de que se trata de “típicos burocratas de nível de rua” (Lipsky, 2019, p. 37). Como indica o autor, os profissionais do sistema de justiça, incluindo magistrados, defensores públicos e outros funcionários dos tribunais, posicionam-se ao lado de assistentes sociais, policiais e trabalhadores da saúde, por exemplo, pois são aqueles que, no contato direto com os casos, “concedem acesso a programas governamentais” (*op. cit.*, p. 38). Outro aspecto fundamental dessa caracterização é o fato de que são esses profissionais aqueles que, na prática, “determinam a implementação das políticas, e não seus superiores” (*op. cit.*, p. 378). Portanto, mesmo que realizem um trabalho com graus de reconhecimento, poder e prestígio diferenciados dentro e fora do sistema de justiça, esses profissionais se situam na linha de frente da prestação jurisdicional compreendida como serviço público, o que permite que sejam analiticamente tratados como burocratas de linha de frente.

Inobstante o fato de esse referencial teórico-metodológico não ter orientado a pesquisa realizada pelo Ipea, consideramos que é bastante fértil para a compreensão de alguns de seus resultados. De modo geral, entendemos que a aplicação da Lei Maria da Penha aos casos de VDFM não é um processo neutro, automático ou desprovido de personalização (Lotta, 2019); pelo contrário, a variedade nos modos de aplicação da lei e na conduta dos(as) magistrados(as) diante dos casos é percebida aqui como reverberação da discricionariedade na produção da justiça.<sup>8</sup> Para operacionalizar essa abordagem para o caso dos(as) juízes(as) de violência doméstica, é oportuno retomar algumas das características gerais do contexto de atuação dos profissionais de linha de frente destacados na literatura.

---

7. Silveira e Nardi (2014) abordaram o tema da discricionariedade em análise sobre a influência da interseccionalidade gênero-raça/etnia na determinação do acesso à justiça, tomando como base as percepções de juízes(as) que trabalham com a Lei Maria da Penha. Por sua vez, Conteratto (2018) discutiu a questão em pesquisa acerca das formas de articulação dos juizados de VDFM com outros órgãos da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. Quanto aos estudos de Bastos (2014) e Brites (2019), a abordagem teórica foi empregada em análises sobre outros atores: enquanto Bastos enfocou um Centro de Referência para as Mulheres, Brites se dedicou às áreas de saúde e assistência social e a uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (Deam).

8. Nesse sentido, propomos um enquadramento que não percebe a discricionariedade como um problema *a priori*, mas sim como uma característica inerente ao fazer judicial, a qual deve ser objeto de debate e elucidação, sob pena de, em mantendo-se enquanto aspecto secundário ou mesmo como uma espécie de “segredo” do campo, encontrar condições para resvalar em arbitrariedade e abuso. Além disso, a discussão aqui proposta extrapola o âmbito restrito da interpretação da lei no exercício jurisdicional para incluir todo o escopo da atuação dos(as) magistrados(as) na aplicação de uma legislação tão abrangente e sistêmica quanto o é a Lei Maria de Penha. Ao preverem, entre outras coisas, a concessão e a supervisão de medidas protetivas de urgência, o acionamento da intervenção multidisciplinar sobre os casos e a atuação em rede junto a outros agentes públicos e da sociedade, os dispositivos da lei aproximam ainda mais os membros do Judiciário dos burocratas de linha de frente e dos diferentes aspectos envolvidos no exercício de suas funções.

O primeiro aspecto a ter em conta, seguindo a proposta de Lipsky (2019), é que, quando buscam acesso aos serviços públicos, as pessoas chegam aos burocratas de nível de rua ou de linha de frente como seres únicos, individualizados, portadores de experiências de vida e necessidades singulares. No entanto, ao entrarem em contato com aqueles profissionais, são transformadas em “clientes” e classificadas em categorias mais manejáveis para o contexto da implementação de políticas (beneficiários, beneficiários potenciais, “não atende aos critérios” etc.). Passam a ser tratadas, assim, de acordo com essas classificações categóricas e agregadas, o que não apenas informa seu acesso diferenciado aos serviços públicos como pode também contribuir para a (re)produção de estereótipos e estigmas variados (Pires, 2019).

O segundo aspecto é correlato ao anterior e diz respeito à necessidade de elaborar rotinas e simplificações para encaminhamento dos diferentes casos (Lipsky, 2019). As expectativas e demandas que conduzem os “clientes” até os balcões onde se distribui o acesso às políticas são inúmeras e variadas; porém, além de o cardápio de serviços ser limitado, a racionalidade administrativa requer dos burocratas de linha de frente celeridade e eficiência na alocação dos recursos públicos. Premidos entre a pressão por produtividade, de um lado, e por efetividade, de outro, esses profissionais adotam rotinas e operam simplificações que lhes permitam “gerenciar” a demanda. Assim, empregam formulários-padrão para filtragem dos casos, enviam a seleção de clientes, priorizam determinadas atividades, estabelecem rígidos mecanismos de gestão de tarefas com controle do tempo, entre outros procedimentos que apagam as especificidades das situações concretas.

Por fim, o terceiro aspecto a destacar se refere ao fato de que a discricionariedade de que gozam os burocratas de linha de frente não é absoluta, mas relativa, pois depende de vários fatores (Lipsky, 2019). Varia, por exemplo, entre as diferentes profissões e os tipos de atividades exercidas, conforme as hierarquias vigentes, de um lado, e o âmbito mais ou menos restrito de interação com o público, de outro. O *quantum* de discricionariedade também depende de normas e mecanismos de controle elaborados previamente pelos legisladores e gestores que definem as linhas gerais da política, ainda que a complexidade das diferentes situações e dos serviços requeridos inviabilize a previsão de todos os cenários que se encontrarão junto ao público atendido. Vale mencionar ainda que a quantidade e a qualidade das informações de que os profissionais dispõem para tomar decisões é outro limitador importante; em regra, a discricionariedade é exercida com base em informações insuficientes, o que torna esse “poder” do agente público relativamente precário.

Conforme apontam Lotta e Santiago (2018), é importante distinguir analiticamente o *espaço da discricionariedade* do *exercício da discricionariedade*. O primeiro tem a ver com a ideia de espaço para ação, dizendo respeito ao próprio escopo de liberdade dos profissionais em determinado contexto institucional.

Esse espaço para ação é delimitado pelos constrangimentos representados por normas e regras, pelos parâmetros organizacionais vigentes e pela atuação dos “gerentes”, que sancionam ou não as decisões discricionárias dos profissionais sob seu comando. Nesse âmbito, aspectos como a abrangência das regras, a sua ambiguidade, o conflito ou a sobreposição entre elas, ou mesmo a ausência de regras, são centrais na configuração do espaço para a discricionariedade (Lotta, 2019).

A segunda acepção, por seu turno, diz respeito à própria ação, remetendo a como, de fato, os atores exercem a discricionariedade a eles delegada. Nesse âmbito, o foco de análise se volta para os elementos que informam a ação discricionária dos agentes, tomada não como possibilidade em um rol de escolhas, mas como ação efetiva. A discricionariedade como ação seria influenciada por fatores de três ordens: os relacionados ao sistema (como modelo de Estado, modelo de democracia, cultura nacional etc.); os relacionados às organizações (regras institucionais, graus de controle, sistemas de gestão, incentivos, sanções, programas de formação etc.); e os individuais (atributos dos indivíduos como gênero, raça, classe social, além de trajetórias, relações sociais, profissão etc.) (Lotta e Santiago, 2018).

É interessante notar que, no modelo proposto pelas autoras, as duas acepções da discricionariedade (enquanto espaço para ação e enquanto ação) encontram um elemento comum nos aspectos de ordem organizacional, que tanto delimitam o espaço lícito da ação discricionária quanto fornecem os elementos informacionais mais específica e diretamente relacionados a cada nicho de atuação profissional. Nesse sentido, se o modelo chama atenção para o fato de que a ação concreta dos burocratas de linha de frente é informada por elementos que extrapolam os parâmetros organizacionais estabelecidos, deixando-se guiar também por conteúdos atinentes ao ambiente político e sociocultural mais abrangente e por noções e valores relativos aos pertencimentos sociais das pessoas, os elementos organizacionais surgem como condicionantes fundamentais de sua atuação.

Embora compartilhem com as autoras o entendimento quanto à dupla acepção envolvida na noção de discricionariedade, nos deteremos neste capítulo sobre o segundo aspecto, buscando refletir sobre como os(as) juízes(as) de violência doméstica efetivamente atuam diante dos casos que chegam à justiça e destacando alguns dos elementos que consubstanciam sua ação discricionária. Apesar de, no mais das vezes, esses elementos se manifestarem de maneira combinada, apresentamos a seguir cada um deles isoladamente, discutindo-os com base nos achados da pesquisa de campo conduzida pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019).

Antes, porém, é importante enfatizar que o espaço de discricionariedade entre os atores do sistema de justiça e, de maneira ainda mais marcante, entre membros do Judiciário, possui particularidades em relação aos demais campos de prestação de

serviço público. O mandato formal que conforma a própria autoridade jurisdicional confere a magistrados(as) significativa autonomia para tomar decisões sobre os casos, como será discutido adiante. Nesse sentido, o espaço de discricionariedade que lhes é assegurado é consideravelmente mais amplo do que aquele de que gozam os típicos burocratas de linha de frente que atuam na administração pública. Isso reforça o interesse sobre o uso que os(as) juízes(as) fazem da discricionariedade, e sobre os efeitos de sua atuação discricionária na maneira como os casos de VDFM são processados por meio da aplicação da Lei Maria da Penha.

### 1.1 Fatores sistêmicos

Como principal fator relacionado ao nível sistêmico, destacamos a tensão entre duas culturas opostas: de um lado, a cultura androcêntrica e patriarcal, que historicamente marca a sociedade brasileira e o Estado, em particular o Judiciário; de outro, a insurgente cultura de reconhecimento das desigualdades de gênero e de enfrentamento à VDFM. Conforme afirmam Connel e Pearse (2015), apesar de não se tratar do único centro de poder da sociedade, o Estado é uma força que institui e perpetua relações e classificações de gênero, sendo “gênero” entendido como uma estrutura social que reflete padrões amplamente difundidos e estabilizados de relações sociais, além de apresentar um caráter multidimensional que envolve as arenas da identidade, do trabalho, do poder e da sexualidade. Nesse sentido, o Estado é uma instituição generificada (Connel e Pearse, 2015).

Não obstante, também pode ser um aliado decisivo na promoção da igualdade de gênero. Nas palavras das mesmas autoras, “uma combinação de mobilização feminista de base e leis vindas do topo, obrigando a igualdade de gênero, pode produzir um regime muito mais favorável às mulheres” (*op. cit.*, p. 266). É nesses termos que julgamos que a Lei Maria da Penha deve ser entendida: enquanto produto de mobilizações feministas, a lei representa a instituição e a absorção pelo Estado de um novo marco para a ação pública (Pasinato, 2015a, 2015b; Barsted, 2011; Bandeira, 2014). Esse novo marco estabelece uma mudança de paradigma que coloca as próprias práticas tradicionais dos agentes estatais, em especial dos membros do Judiciário, sob tensão, propondo uma nova maneira de lidarem com a VDFM.

À medida que os princípios da nova legislação passam a orientar a política pública e a política judiciária, em particular, e que mais agentes se engajam ativamente em sua implementação, adotando práticas mais afeitas a seu espírito, amplia-se o leque de possibilidades para a atuação do conjunto dos(as) magistrados(as). Desse modo, fatores relacionados à tensão experimentada no nível do sistema modulam a discricionariedade dos agentes da Justiça e impactam sua atuação, comprometida em maior ou menor grau com os princípios da Lei Maria da Penha e da política judiciária de enfrentamento à VDFM.

Não se pode desconsiderar, contudo, que a prática jurídica no país ainda é fortemente marcada pela influência de concepções epistemológico-doutrinárias que veem o direito como saber autônomo e neutro, cuja missão seria resolver os conflitos exclusivamente a partir de parâmetros racionais (Bourdieu, 1998). Essas concepções se refletem na maneira como o princípio da neutralidade do juiz é compreendido, requerendo desse profissional o afastamento equidistante em relação às partes e uma postura isenta quanto aos argumentos que elas apresentam (Kant de Lima, 1989; Fonseca, 2008; Baptista, 2020). Essas exigências desconsideram que qualquer juiz está inserido no mesmo contexto sociocultural que as partes, conhece a tensão valorativa por trás de seus argumentos e tende a se posicionar em relação a eles informado(a) por noções que conformam o senso comum do campo jurídico (Bourdieu, 1998).

Em outras palavras, o enquadramento da racionalidade jurídico-instrumental alimenta a ficção do juiz como agente capaz de isenção total e esconde o fato de que, embora pretensamente neutras, suas decisões estão imbuídas de concepções e sentidos de justiça preestabelecidos. Nesse cenário, a penetração de reflexões transformadoras, como aquelas sobre as relações de gênero e o padrão estrutural que subjaz à VDFM, ainda sofre muitas resistências, como se verá adiante, retardando seu impacto sobre o tratamento dessas questões e a própria percepção do papel do direito e dos profissionais jurídicos na (re)produção de uma ordem generificada (Porto e Costa, 2010; Sciammarella e Fragale Filho, 2015; Campos, 2015; Machado e Guaranha, 2020).

## 1.2 Fatores organizacionais

Entre os principais fatores organizacionais relacionados à discricionariedade de juízes(as) (e não apenas aos(as) que atuam com violência doméstica), destaca-se o modelo institucional da Justiça brasileira. Esse modelo confere aos membros do Judiciário grande autonomia no exercício de suas funções, exacerbando sua independência funcional e impactando a compreensão sobre seus poderes e deveres na atividade jurisdicional. Nesse contexto, ainda que devam orientar-se por normas e regras processuais, interpretam as leis com grande liberdade ao decidir sobre os casos. Essa configuração reverbera na noção de “livre convencimento motivado”, que identifica os limites da decisão judicial na justificação racional de determinada versão dos acontecimentos com base nas evidências que constam dos autos e que devem ser valoradas pelo juízo. Esse modelo faz do juiz, e não dos lados em conflito, a figura central do processo, tornando o seu convencimento, e não a atenção às necessidades dos envolvidos, o objetivo primordial de todos os atos processuais praticados (Kant de Lima, 1989; 2004; Fonseca, 2008).

Adicionalmente, dada a centralidade da figura do juiz no modelo institucional do Judiciário brasileiro, os(as) titulares da autoridade jurisdicional respondem

pela própria organização e gestão processual nas varas de justiça.<sup>9</sup> E, com base no primado da independência no exercício de suas funções, dão ensejo à configuração de unidades muito distintas umas das outras quanto às rotinas adotadas, havendo variação na dinâmica de apreciação dos pedidos de medida protetiva de urgência, nos tipos de audiências realizadas e nos esforços empreendidos para localização e intimação das pessoas, para citar apenas alguns aspectos. Disso resulta que casos semelhantes, no que se refere aos fatos envolvidos, podem ter desfechos muito diferentes conforme a interpretação da lei na formação do juízo e os tratamentos processuais adotados. Vale registrar que, tal como verificamos em campo, há grande variação nas rotinas de encaminhamento dos casos de VDFM não apenas entre as unidades judiciais, mas também nas conduções adotadas por magistrados(as) titulares e substitutos(as) de uma mesma unidade.

Se esse elemento organizacional incide sobre o exercício da discricionariedade em um sentido, em outro pesam a sobrecarga de trabalho e as cobranças por produtividade. De fato, na pesquisa realizada pelo Ipea, o grande volume de processos foi uma característica constante nas unidades do Judiciário visitadas e um aspecto mencionado por vários entrevistados (CNJ e Ipea, 2019). Como aponta Lipsky (2019), os profissionais da linha de frente usam de sua discricionariedade para elaborar rotinas e simplificações que lhes possibilitem garantir agilidade ao fluxo de trabalho e atender à demanda recebida; porém, essas rotinas e simplificações inviabilizam a produção de respostas individualmente talhadas para cada caso. Na mesma direção, o autor afirmou, em relação aos profissionais da Justiça, que, sendo estes instados de maneira contínua a trabalhar com grandes quantidades de processos, são reiteradamente desafiados a manter a crença de atendimento completo e justo às demandas recebidas (Lipsky, 2019).

Entre as medidas empregadas nas unidades visitadas para acelerar o trâmite e diminuir o estoque processual, destacamos as seguintes: extinção automática de medidas protetivas depois de um certo prazo; baixa de processos após o não comparecimento da vítima à primeira audiência marcada; convocação das audiências do art. 16 (que viabilizam a extinção dos processos mediante retratação) independentemente de manifestação de vontade autônoma da vítima, em desacordo com o que prevê a legislação; realização de audiências muito curtas, de poucos minutos; e manutenção da pauta de audiências a despeito da ausência de atores jurídicos essenciais (CNJ e Ipea, 2019). Práticas como essas evidenciam o uso da discricionariedade na linha de frente e indicam que a alta carga de trabalho não apenas é objeto de constante cuidado e intervenção, como

---

9. De fato, como se discutirá no capítulo 2 deste livro, os(as) diretores(as) de cartório são os(as) encarregados(as) imediatos(as) da gestão administrativa e processual das varas e juizados. Contudo, quem responde institucionalmente também por essa dimensão da rotina e do desempenho das unidades judiciais são os(as) próprios(as) magistrados(as) titulares, os(as) quais inclusive costumam designar para a função pessoas de sua estrita confiança.

tende a assumir prioridade sobre a atenção a ser dispensada aos diferentes casos, enfatizando-se “números” mais que resultados efetivos.<sup>10</sup>

Outro fator organizacional de relevo na conformação da discricionariedade dos profissionais do sistema de justiça, aí incluídos(as) os(as) juízes(as), diz respeito à insuficiência de programas de capacitação em serviço nos temas de gênero e VDFM. Esta é uma questão de grande importância, e está relacionada ao fato de que conhecimentos acerca da cultura androcêntrica e patriarcal subjacente à desigualdade de gênero em desfavor das mulheres é algo que os profissionais atuantes no sistema de justiça, em especial aqueles da área jurídica, não costumam adquirir em sua formação acadêmica. Nesse sentido, sua atuação conforme os princípios da Lei Maria da Penha exigiria a mobilização constante de recursos educativos, por meio de capacitações em serviço e de atualizações rotineiras quanto aos avanços teórico-conceituais na área. Porém, a baixa oferta de cursos sobre a temática, com reciclagens frequentes e abordagens variadas, emergiu de maneira contundente na pesquisa como uma carência no âmbito organizacional. Além de haver insuficiência na oferta, profissionais que atuam em comarcas do interior enfrentam dificuldades para participar de cursos usualmente oferecidos nas sedes dos tribunais ou em algumas poucas cidades de médio ou grande porte (CNJ e Ipea, 2019). Outrossim, a frequente mobilidade de juízes(as) entre diferentes varas e matérias também é um fator que contribui para a permanência desse quadro de capacitação ou especialização sempre insuficientes no tema.

Complementarmente às ações de formação, a disponibilidade de diretrizes e guias práticos também é um fator organizacional decisivo no exercício da discricionariedade (Lipsky, 2019), pois a falta deles tende a dificultar a decisão dos implementadores sobre como se comportar perante as diferentes situações, incentivando soluções casuísticas e até mesmo arbitrárias. Tendo em vista o que verificamos em campo, cabe ponderar se, no âmbito específico do processamento judicial de casos de VDFM, faltam regramentos evidentes ou há especificidades que exacerbam o espaço da discricionariedade. Basta considerar, por exemplo, que, além da própria Lei Maria da Penha, que conta com 46 artigos para orientar a sua aplicação e cuja jurisprudência vem se consolidando nos tribunais do país, outras iniciativas apresentam referências para a interpretação da lei e a padronização da política de enfrentamento à VDFM. As de maior alcance são o *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*,

---

10. Sob o impulso da constitucionalização do direito à razoável duração do processo, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, que instituiu a reforma do Judiciário, celeridade e produtividade foram alçadas ao posto de focos prioritários da atuação dos órgãos de gestão superior da Justiça brasileira. Nesse contexto, desde 2009 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem pactuando anualmente com os tribunais metas nacionais para aceleração do trâmite processual e diminuição do estoque de processos. Na mesma linha, o conselho vem monitorando indicadores relativos ao trabalho de magistrados(as) e servidores, por tribunais, tendo inclusive criado um índice sintético que resume sua produtividade e eficiência relativas, o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus).

elaborado pelo CNJ, e os enunciados publicados pelo Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid).<sup>11</sup>

Note-se, contudo, que nem sempre há sintonia completa entre os diferentes referenciais normativos para a atuação dos(as) juízes(as) de violência doméstica. Um exemplo notório remete ao caso da competência híbrida dos juizados especializados. A Lei Maria da Penha previu que essas unidades devem processar tanto as demandas de natureza cível quanto as de teor criminal relativas aos casos de VDFM que recebem. Porém, o enunciado 3 do Fonavid<sup>12</sup> afirma que a competência cível dos JVDFM “é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações cíveis e as de direito de família ser processadas e julgadas pelas varas cíveis e de família, respectivamente”. De fato, esta foi a realidade encontrada durante a pesquisa: apenas uma das unidades investigadas exerce a competência híbrida; nas demais, impera a interpretação sancionada pelo Fonavid. A justificativa por trás desse entendimento é a de que o exercício da competência híbrida implicaria um aumento ingovernável da carga de trabalho, embora a prática represente um obstáculo adicional ao acesso à justiça por parte das mulheres em situação de violência (CNJ e Ipea, 2019).

Finalmente, cabe reforçar um ponto já referido: a quantidade insuficiente e, muitas vezes, a baixa qualidade das informações afetam de maneira contundente o exercício da discricionariedade pelos burocratas de linha de frente (Lipsky, 2019). No caso da pesquisa realizada pelo Ipea, vários(as) dos(as) juízes(as) entrevistados(as) relataram dificuldades em tomar decisões devido ao desconhecimento sobre as diferentes situações envolvidas nos casos. A falta de informações nos processos de VDFM foi ratificada na análise dos autos a que tivemos acesso, a muitos dos quais não haviam sido juntados depoimentos ou laudos periciais para municiar a decisão judicial (CNJ e Ipea, 2019). Nessas circunstâncias, a possibilidade de tomar as decisões mais adequadas às situações vividas pelas mulheres vê-se constringida de partida. Identificaram-se, no entanto, algumas iniciativas isoladas para superar o problema. Em uma das localidades pesquisadas, por exemplo, o setor psicossocial não apenas era frequentemente demandado a produzir relatórios sobre os casos, de modo a aportar informações qualificadas para a tomada de decisão, como também recebia a tarefa de avaliar se as denúncias que chegavam à vara correspondiam ou não a casos de violência de gênero, para o seu efetivo enquadramento na Lei Maria da Penha (CNJ e Ipea, 2019).

---

11. O Fonavid foi instituído em 2009, durante a III Jornada da Lei Maria da Penha. O encontro fomenta debates que, a certo ponto, se convertem em enunciados para orientação de magistrados(as) que atuam na matéria.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZSywou>>. Acesso em: fev. 2021.

### 1.3 Fatores individuais

No âmbito dos fatores individuais, destacamos os elementos de ordem mais pessoal que informam a atuação dos(as) magistrados(as) e o uso que fazem de sua discricionariedade, bem como a relação que estabelecem com os aspectos sistêmicos e organizacionais.<sup>13</sup> Os relatos e experiências apreendidos por meio da pesquisa revelam a presença de compreensões e atitudes muito variadas quanto a questões fundamentais na aplicação da Lei Maria da Penha. Muitos(as) magistrados(as) entendem, por exemplo, que a VDFM é um tipo de conflito inerente às relações de convivência doméstica, ou que se restringe a agressões físicas. Em contrapartida, alguns(mas) dos(as) entrevistados(as) relacionam a VDFM a condições de vulnerabilidade das pessoas envolvidas, naturalizando o fenômeno e confundindo seus agravantes (a pobreza extrema ou o alcoolismo, por exemplo) com fatores explicativos, com o que permanece encoberta a dimensão estrutural da violência baseada no gênero. Essas, entre outras diferentes atitudes frente à questão, informam sentidos bastante particularizados sobre o papel do juiz e da Justiça nesses casos.

A essa variação no nível atitudinal corresponde grande heterogeneidade no nível das práticas. Nesse sentido, se as tensões do ambiente sociocultural mais amplo e a ampla liberdade autorizada aos(às) juízes(as) pelo modelo institucional do Judiciário brasileiro alimentam a variedade de práticas que adotam em sua atuação cotidiana, suas especificidades estão imediatamente alinhadas com os elementos de ordem atitudinal mencionados anteriormente. É nesse contexto que foi possível encontrar inúmeros projetos promissores, visando à efetivação da lei no que se refere à logística em torno das medidas protetivas, ao acolhimento das mulheres em situação de violência ou a seu encaminhamento a projetos de atendimento psicossocial, ainda que implementados conforme a visão particular do juiz/juíza responsável pela unidade (muitas vezes, inclusive, com sobreposição e sem articulação com outras iniciativas); mas é também nesse ambiente exacerbador da discricionariedade dos membros do Judiciário que se identificaram práticas contrárias ao espírito da Lei Maria da Penha (ou mesmo a seus termos explícitos), marcadas por compreensões preconceituosas arraigadas no mundo do direito e justificadas com base na “discordância principiológica” ou na “consciência” de alguns(mas) magistrados(as).

Assim, é possível afirmar que, se fatores de ordem sistêmica e organizacional afetam a discricionariedade dos(as) magistrados(as), é no âmbito dos aspectos

---

13. É importante ter claro que não tratamos aqui da origem social ou da trajetória dos(as) magistrados(as). Assumimos, porém, que as compreensões e atitudes manifestas durante as entrevistas ou observadas ao longo da pesquisa são o reflexo mais próximo desses traços de pertencimento ou inserção social. Sem presumir qualquer determinismo ou sentido unidirecional nessa relação, a hipótese é a de que, sejam quais forem os fatores individuais que caracterizam a identidade social de cada ator, as múltiplas e originais combinações entre eles são o que informa mais imediatamente suas compreensões e atitudes.

individuais que essa questão ganha premência, incidindo de maneira direta sobre a aplicação da lei e a qualidade da prestação jurisdicional dispensada aos envolvidos nos casos de VDFM. Como será tratado adiante, no quadro contemporâneo de tensão entre a cultura androcêntrica e aquela informada pelas questões de gênero, e na ausência de uma interpretação consensual sobre a Lei Maria da Penha, de modelos e diretrizes mais coesos para a atuação na matéria e de uma formação mais aprofundada sobre as especificidades da VDFM, os(as) magistrados(as) comumente imprimem a seu trabalho, e às decisões que tomam no curso dos processos, entendimentos muito particularizadas sobre os dispositivos legais e o enquadramento jurídico dos fatos em questão.

## 2 A DISCRICIONARIEDADE NA PRÁTICA DOS(AS) JUÍZES(AS) DE VDFM E SEUS EFEITOS

Com base no entendimento exposto, propomo-nos aqui a avançar na análise do impacto que os fatores individuais identificados na pesquisa junto a magistrados(as) exercem sobre sua discricionariedade, orientando seu modo de lidar com casos de VDFM e modulando a influência de fatores sistêmicos e organizacionais sobre seus entendimentos. Para tanto, recuperamos a discussão sobre as atitudes e práticas prevalentes nesse campo da atividade jurisdicional apresentada na introdução desta publicação, com base na qual foram identificados três tipos ou modos de ação: comprometido, moderado e resistente. Esses tipos aludem a diferentes atitudes diante do tema da VDFM e distintas práticas na aplicação dos dispositivos da Lei Maria da Penha (práticas jurisdicionais) e no engajamento na política de enfrentamento à VDFM (práticas institucionais).<sup>14</sup> Apresentamos, a seguir, um balanço dos contornos da atuação discricionária dos(as) juízes(as) que lidam com a matéria, a partir de achados da pesquisa de campo.

### 2.1 Atitudes

No que diz respeito às *atitudes*, a compreensão que os(as) juízes(as) possuem sobre as relações de gênero e a maneira como essas ensejam a ocorrência da VDFM apresenta-se decisiva. Uma das principais inovações trazidas pela Lei Maria da Penha é o reconhecimento de que a VDFM é uma violação de direitos humanos e que tem no gênero sua motivação (Pasinato, 2015b; Campos e Carvalho, 2011). Sendo o gênero uma estrutura social (Connel e Pearse, 2015), compõe

---

14. Na análise dos dados produzidos no curso da pesquisa de campo, verificamos que há afinidades entre as principais atitudes e práticas presentes no processamento cotidiano dos casos de VDFM, o que nos permitiu identificar analiticamente os três tipos ou modos de ação mencionados. É importante registrar, contudo, que essas atitudes e práticas se combinam de maneiras múltiplas nas situações reais, de maneira que usualmente os atores transitam entre elas. Ainda assim, é teoricamente possível observar a prevalência de um dos modos de ação na atuação de um profissional específico, o que autoriza atribuir-lhe um perfil comprometido, moderado ou resistente. Para mais detalhes sobre a construção da tipologia e seus componentes principais, ver a introdução desta publicação.

as relações sociais e está presente nas violências contra mulheres mesmo quando não anunciado explicitamente. Ocorre que, como já referido, o entendimento sobre essa questão não está bem assentado entre magistrados(as), o que influencia diferentes atitudes no atendimento aos casos.

Atitudes “comprometidas” refletem compreensão mais aprofundada sobre o assunto, e indicam o reconhecimento dos fundamentos de gênero da VDFM e da necessidade de mudanças estruturais nesse sentido. Assim, o discurso comprometido destaca a importância do tema e de políticas públicas na área e, com frequência, está presente entre os(as) juízes(as) que afirmam ter escolhido trabalhar com casos de VDFM por apreço pela temática. No outro extremo, o modo de ação “resistente” caracteriza-se pela prevalência de uma série de reservas ou objeções ao tratamento especial do tema, que refletem falta de conhecimento sobre a matéria, mas também ausência de sensibilidade com a questão e de disponibilidade para admitir as conquistas decorrentes do reconhecimento cada vez mais amplo da violência baseada no gênero como um problema social. Essas atitudes manifestam-se ainda nos critérios exclusivamente pragmáticos observados na escolha por atuar nas unidades que processam os casos de VDFM (quando isso foi possível), como a possibilidade de residir na cidade desejada. Em posição intermediária entre os dois extremos, estão atitudes aqui classificadas como “moderadas”: apesar de envolverem postura menos ativa, refletem alguma sensibilidade e compreensão balizada sobre gênero e VDFM e o reconhecimento da sua importância, sem reforço habitual de estereótipos de gênero, pelo menos não de forma direta e contundente como no caso das atitudes “resistentes”.

Cabe aqui registrar, conforme constatamos durante a pesquisa, a presença significativa e variada de atitudes resistentes no âmbito da aplicação da Lei Maria da Penha aos casos de VDFM. É preciso considerar, em primeiro lugar, que a problematização das relações de gênero implica a revisão de conceitos e noções firmemente assentados sobre conjugalidade, papéis sociais masculinos e femininos e os espaços de autonomia consentidos às mulheres, noções essas que informam crenças, valores e julgamentos de toda ordem. Em segundo lugar, é necessário ter em mente que a força da cultura patriarcal e androcêntrica se faz sentir de maneira particular no campo criminal; este é não apenas o ramo em que opera a mão mais “pesada” do Judiciário, responsável por exercer o direito exclusivo do Estado de punir (sendo, por isso mesmo, o mais conservador), mas também o que foi historicamente marcado pela preponderância da presença masculina, o

que repercute diretamente sobre as possibilidades de transformação por meio da incorporação das perspectivas das mulheres ao fazer jurídico.<sup>15</sup>

Nesse contexto, questões muito arraigadas culturalmente manifestam-se no entendimento simplista sobre os lugares sociais de homens e mulheres, na naturalização das supostas fragilidade e passividade femininas e na desatenção para os processos de construção social da masculinidade. Houve inclusive quem declarasse durante a pesquisa discordar de que caiba ao Judiciário executar uma “política pública” de enfrentamento a problemas dessa natureza, alegando ter havido uma ampliação indevida do uso do direito penal no caso da VDFM (CNJ e Ipea, 2019). Assim, embora um grande contingente de magistrados(as) reconheça as profundas desigualdades entre homens e mulheres e suas variadas repercussões, enfrentam-se dificuldades para fazer penetrar nesse meio ideias inspiradas pelo paradigma do gênero. A declaração a seguir ilustra o alcance dessas dificuldades (atitude resistente).

A minha realidade aqui é uma realidade de mulheres que fazem o registro às vezes por coisas banais, algum desentendimento. (...) Porque já reataram, têm filhos. O meu universo é um universo de mulheres que estão com o réu, que o filho está junto e que vislumbram que uma condenação dele vai complicar na comida em casa e tal. (...) São mulheres que, às vezes, numa discussão o sujeito dá um tapa, aí elas fazem o registro. Aí deixou uma leve vermelhidão no rosto e isso já configura lesão corporal (juiz entrevistado).

Estudos anteriores já indicavam forte resistência dos operadores de justiça à aplicação da Lei Maria da Penha. Em um balanço sobre os oito primeiros anos de vigência da lei, Pasinato (2015a, p. 254) destacou que os avanços conviviam com “múltiplas resistências para sua implementação e aplicação”. Um dos focos de resistência identificados pela autora residia na recusa dos profissionais em passar pela especialização esperada para o atendimento dos casos de VDFM, o que revela a inclinação por se deixarem guiar por conhecimentos jurídicos genéricos, e até mesmo pelo senso comum. Como resultado dessa postura, ainda corriqueira, como se discutirá adiante, constatam-se inabilidade no atendimento, revitimização das mulheres e dificuldade em implantar ambientes adequados ao trato de casos de violência de gênero (Mello, Rosenblatt e Medeiros, 2018). Em sintonia com nossa pesquisa, esses aspectos evidenciam como compreensões limitadas sobre as relações de gênero e entendimentos arraigados no meio jurídico

---

15. Não se pretende aqui indicar que todas as mulheres têm entendimento mais aprofundado sobre as questões de gênero ou que a mera ampliação da presença numérica das mulheres resultaria na transformação imediata desse ambiente cultural. Contudo, não se pode desprezar o fato de que a desigualdade entre os sexos é um fator que contribui para inibir o ritmo da mudança. Conforme dados do Módulo de Produtividade Mensal dos painéis virtuais do CNJ, juízes do sexo masculino foram responsáveis por 66,3% das sentenças proferidas nos vários âmbitos da justiça criminal dos estados em 2020, enquanto as do sexo feminino responderam por apenas um terço do total. Disponível em: <[https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true)>. Acesso em: fev. 2021.

permeiam de maneira persistente as práticas no interior do sistema de justiça, estando na base da resistência em abraçar os princípios da Lei Maria da Penha.

É importante considerar, contudo, que questionamentos quanto ao escopo de atuação do Judiciário no âmbito da VDFM não se restringem ao modo de ação resistente. No debate mais amplo, aponta-se, por exemplo, que a criminalização desse tipo de violência e a inevitável judicialização dos conflitos limitam as possibilidades de intervenção nos casos de VDFM (Larrauri, 2008; Arruzza, Fraser e Bhattacharya, 2019), pois tendem a reduzir a compreensão do fenômeno a “uma leitura criminalizante e estigmatizada contida na polaridade vítima-agressor, ou na figura jurídica do ‘réu’” (Rifiotis, 2004, p. 89). Além de deslocar outras alternativas de atuação pública, essa lógica contribuiria para reconduzir ao Estado a tutela da mulher. No que se refere ao agravamento da responsabilização do autor de agressões, indica-se, especialmente entre aqueles filiados à criminologia crítica, que a lei teria se afastado do referencial minimalista e apostado no punitivismo (Celmer e Azevedo, 2007; Azevedo e Vasconcellos, 2012; Marques, Erthal e Girianelli, 2019).<sup>16</sup>

## 2.2 Práticas jurisdicionais

Nosso argumento é o de que a vigência de compreensões e atitudes muito variadas e até divergentes sobre as relações de gênero e seu impacto nos casos de VDFM estão na base da heterogeneidade nas práticas empreendidas por magistrados(as) ao usarem seu espaço de discricionariedade em sua atuação profissional. No que se refere às *práticas jurisdicionais*, seguimos os componentes da tipificação referida anteriormente para identificar os modos de ação comprometido, moderado ou resistente com base nos seguintes aspectos: critérios adotados para tomar um caso como de VDFM; peso conferido ao relato das mulheres; deferimento/processamento das medidas protetivas de urgência; e reforço a estereótipos de gênero em seus discursos e interações com as mulheres.

Além de especificar as diferentes formas da VDFM, o art. 5º da Lei Maria da Penha prevê que o conceito se aplica às violências ocorridas no âmbito da unidade doméstica (independentemente de vínculo familiar), no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto (com ou sem coabitação), independentemente da orientação sexual da vítima (Brasil, 2006). A priorização legal dessas relações se fundamenta na compreensão de que, ao favorecer a invisibilidade dos casos, o espaço privado é um lócus privilegiado de ocorrência de violências baseadas no

---

16. Atente-se, por exemplo, para o caso da lesão corporal: se envolver VDFM, a previsão de detenção é de três meses a três anos, enquanto nas demais situações o limite máximo da sanção é de um ano. Ademais, a prisão não ocorre apenas diante de flagrante delito, preventivamente ou em decorrência de condenação, mas pode se dar também em face do descumprimento das medidas protetivas, conduta esta que inclusive foi criminalizada, por meio da Lei nº13.641/2018, com previsão de detenção de três meses a dois anos.

gênero, respondendo por 71,9% das agressões sofridas por mulheres, conforme o *Mapa da Violência 2015* (Waiselfisz, 2015).<sup>17</sup>

Diante do escopo abrangente da lei, evidencia-se o amplo espaço de discricionarieidade de magistrados(as). Assim, a adoção de critérios abrangentes para considerar um caso como de VDFM representa uma prática comprometida, enquanto a observação de critérios inclusivos, mas com avaliação mais pormenorizada, caso a caso, conforme suas particularidades, reflete prática típica do modo de ação moderado. Por sua vez, no caso do tipo resistente, os critérios adotados restringem a aplicação da lei, sem muita margem para considerações adicionais sobre as circunstâncias em que ocorreu a violência, chegando-se até mesmo a desconsiderar determinações legais. As falas a seguir trazem considerações de magistrados(as) quanto a essa questão.

QUADRO 1

Exemplos de práticas relativas à aplicação da Lei Maria da Penha aos casos de VDFM

Prática comprometida	Prática moderada	Prática resistente
<p>"Qualquer mulher que chega é encaminhada ao atendimento. (...) A equipe multidisciplinar conversa com a mulher e o agressor também é chamado" (juiz entrevistado).</p>	<p>"É uma das questões de conflito de competência constante. Eu sigo a legislação, art. 5<sup>o</sup> caput, que diz que é preciso ter motivação de gênero. Na prática, eu compreendo que isso significa <i>posturas relacionadas à sensação de posse da mulher, ciúme, desprezo, sensação de superioridade ou inferioridade em relação ao homem</i>" (juiz entrevistado, grifo nosso).</p>	<p>"No Brasil se perde muito por não seguir a Lei Maria da Penha tal qual está na lei. A Lei Maria da Penha não é violência doméstica de forma genérica. Ela está num contexto de relacionamento duradouro. Ela parte dessa premissa [do tempo de relacionamento]. (...) A Lei Maria da Penha não é para casal que se conhece, ficou e já ocorreu a agressão. Tem que ser um relacionamento consistente" (juiz entrevistado).</p>

Elaboração das autoras.

Os trechos destacados indicam, no tipo comprometido, preocupação do juiz em prover o acolhimento imediato da mulher em situação de VDFM. Por seu turno, no tipo de prática moderado, o magistrado busca identificar, de forma evidente, a motivação de gênero; ocorre que essa motivação nem sempre está declarada, especialmente nas relações familiares e domésticas, que são habituais e de longo prazo, e dificilmente estão isentas desse fundamento tão arraigado nas esferas da cultura e dos valores. Já no exemplo de prática resistente, o juiz elenca condicionantes extras, não previstas legalmente, como longo tempo de relacionamento e ligação conjugal, para aplicar a Lei Maria da Penha aos casos, o que acaba por excluir as demais relações íntimas de natureza familiar e doméstica, também abarcadas pela lei. Todavia, além de não haver respaldo legal para essa

17. Contudo, a ampliação da abrangência legislativa, para encampar também as violências contra mulheres perpetradas em espaços públicos, é uma das recomendações do Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI), da Organização dos Estados Americanos (OEA) (OEA e MESECVI, 2015). Nesse sentido, outros países da América Latina possuem legislações com escopo mais amplo que o da Lei Maria da Penha, incluindo violências que ocorrem em diferentes tipos de relações, na esfera privada ou pública (Amaya e Stuker, 2020).

interpretação, manifestações do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) orientam que a aplicação da Lei Maria da Penha independe de coabitação ou do tempo de relação entre as partes (Sciammarella e Fragale Filho, 2015).<sup>18</sup>

Importa frisar que, ao discorrerem sobre como identificam os casos abrangidos pela Lei Maria da Penha, muitos(as) magistrados(as) deixam entrever a imprecisão que paira em torno da noção de “motivação de gênero”. Se, por um lado, há práticas comprometidas, nas quais os(as) juízes(as) apresentam visão mais compreensiva das dimensões estruturais e culturais da questão, por outro, há aquelas que denotam simplificação do termo gênero, restringindo-o ao binômio homem-mulher. A prática de tipo moderado expressa-se quando, por mais que os(as) magistrados(as) mobilizem a categoria em seu discurso, também adotam uma perspectiva essencializante em relação a ela. Em outras palavras, ocorre quando a compreensão manifestada sobre gênero se ancora, basicamente, na dimensão biológica dos sexos feminino e masculino.

A questão se exacerba nos casos em que a vítima é mulher transexual. Foi comum nos depararmos com a concordância quanto à aplicação da Lei Maria da Penha a esses casos pelos(as) magistrados(as) entrevistados(as); contudo, há aqueles(as) que, fazendo uso de sua discricionariedade, recusam-se a seguir esse entendimento. Alegam, por exemplo, que, “*em minha opinião*, a pessoa continua sendo biologicamente um homem, independentemente de alteração de registro civil e da cirurgia de redesignação sexual” (juiz entrevistado); ou que “tem 36 tipos de gênero! *Para mim*, era só homem ou mulher. Isso quer dizer que quando o homem desempenha o papel da mulher, ele pode ser atendido aqui...” (juiz entrevistado, grifo nosso).

Outro aspecto em que a discricionariedade facultada a magistrados(as) se faz perceber está relacionado ao peso que conferem à palavra das mulheres na instrução e nas decisões processuais, o que inclui seu espaço de fala. É importante ter em mente que, dadas as especificidades da VDFM, muitas vezes as agressões são cometidas no âmbito íntimo das relações, de modo continuado e na ausência de testemunhas; e, quando há testemunhas, usualmente trata-se de pessoas que mantêm vínculos próximos com as partes, o que as impede de colaborar com a produção de provas. Por isso, os relatos das vítimas das agressões são, com frequência, o elemento decisivo a esclarecer as circunstâncias que configurariam a VDFM.

Ocorre que, embora, no dia a dia das unidades judiciais, as mulheres sejam referidas como uma das “partes” nos casos de VDFM, no rigor da letra jurídica, quando a titularidade da ação cabe ao Ministério Público – como naquelas ações

---

18. Para mais detalhes, ver a súmula 600, do STJ, disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27600%27\).sub](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27600%27).sub)>.

que envolvem lesão corporal e vias de fato –, as autoras da denúncia não são “parte processual”, perdendo centralidade à medida que os casos se desenrolam na justiça.<sup>19</sup> Assim, a maior ou menor participação das mulheres no curso dos processos está diretamente relacionada à concepção dos(as) magistrados(as) sobre seu *status* no conflito judicializado. Em muitos casos, as mulheres seguem sendo tratadas como personagens centrais; em outros, acabam sendo reduzidas à condição de meros objetos da instrução processual.

A discricionariedade em relação ao tema se evidencia na maneira como os(as) magistrados(as) concebem e atuam nas audiências. Embora tenhamos identificado diversos formatos de audiências realizadas nos processos de VDFM,<sup>20</sup> quando prevalecem os modos de ação moderado e resistente, tendem a ser convocadas apenas audiências de instrução, abrindo-se mão de efetuar um acompanhamento mais próximo da situação dos envolvidos nos conflitos em audiências prévias a esse momento processual, prática classificada por nós como comprometida.<sup>21</sup> Adicionalmente, é forçoso apontar que, durante as audiências de instrução, o foco é a condução do jogo do contraditório entre a acusação e a defesa do autor das agressões. Nesse contexto, um exemplo de prática de tipo resistente se observa quando magistrados(as) limitam a participação das mulheres ao momento inicial, em que elas prestam as informações consideradas relevantes, sendo dispensadas na sequência e ficando inclusive sem conhecer o desenrolar da sessão e o provável desfecho de “seus” processos.

No que se refere especificamente ao peso atribuído à palavra das mulheres, o mais frequente por parte dos(as) magistrados(as) é a atitude cautelosa, que confere aos seus relatos peso equivalente ao de outros elementos na conformação do juízo. Menos comum é a priorização do relato das mulheres no conjunto probatório (prática associada ao modo de ação comprometido), e também o contrário, ou seja, a imputação a outras provas de peso mais decisivo que aos relatos das mulheres (prática caracterizada como resistente). As manifestações a seguir versam sobre a prática mais comum, associada ao modo de ação moderado, sendo esclarecedoras acerca das condições em que os relatos das mulheres podem influenciar decisivamente a formação do juízo (prática moderada).

19. A discussão sobre a atuação do Ministério Público nos casos de VDFM, incluindo uma análise mais detida de sua repercussão sobre as possibilidades de escolha das mulheres, é apresentada no capítulo 3 desta publicação.

20. No total, identificamos oito tipos de audiências habitualmente realizadas nas unidades que processam casos de VDFM (CNJ e Ipea, 2019), inclusive algumas que visam a objetivos vedados pela legislação, como é o caso das audiências de conciliação e de composição. Conforme sugere Campos (2015), é possível conceber a oferta de suspensão condicional do processo em casos de VDFM, como resultado de um processo “conciliatório”, como um exemplo da perpetuação do tradicionalismo jurídico e da lógica familista na justiça brasileira, evidenciando que a preservação dos vínculos familiares está acima do direito fundamental das mulheres a uma vida sem violência.

21. Não obstante, é possível que a prática de convocar audiências prévias tenha caráter resistente. É o caso, por exemplo, das audiências convocadas para avaliar a solidez das denúncias e a vontade das mulheres de seguir com as ações. Essa prática pode induzir, conforme se verificou durante a pesquisa, à extinção imediata de uma parte das ações, independentemente da manifestação dessa intenção por parte das mulheres (CNJ e Ipea, 2019).

A gente tem atribuição de dar peso probatório à palavra da vítima no início do processo, sim. Mas, numa decisão de mérito definitiva, nem sempre a gente pode se basear só na palavra da vítima para isso. (...) Se eu ficar na dúvida, aí eu não condeno. A palavra da vítima tem valor preponderante desde que haja um mínimo de elementos de prova em harmonia e consonância (juiz entrevistado).

Quando não tem testemunha, a palavra da vítima é muito relevante, quando é coerente e compatível com o inquérito (juiz entrevistado).

Outra particularidade da ação discricionária no que se refere ao peso da palavra das mulheres se desenha quando elas não comparecem às audiências. Curiosamente, enquanto alguns(mas) magistrados(as) voltam a intimá-las para novas sessões, outros optam por dar seguimento aos processos, o que com frequência resulta na absolvição dos acusados em razão da insuficiência de provas. Há ainda aqueles(as) que chegam a determinar, atendendo a pedido do Ministério Público, a condução coercitiva das mulheres até as unidades judiciais para terem seus depoimentos tomados.<sup>22</sup>

No que se refere ao deferimento/processamento das medidas protetivas de urgência, deve-se considerar que, ao instituí-las, a Lei Maria da Penha determinou apenas que as solicitações devem ser apreciadas pela autoridade judicial no prazo máximo de 48 horas, independentemente de audiência das partes e podendo ser ouvido o Ministério Público. Na ausência de outras diretrizes, o prazo para análise dos pedidos e o próprio objetivo de garantir proteção contra riscos iminentes (o que inclui a comunicação sobre a decisão judicial) são os fatores que pressionam a atuação dos(as) magistrados(as), constituindo objetos de atento cuidado de sua parte e dos servidores que os auxiliam, como pudemos verificar durante a pesquisa. Observou-se que o prazo legal é respeitado e que, de maneira geral, os(as) magistrados(as) concentram a decisão, recorrendo ao Ministério Público ou aos profissionais do setor psicossocial somente em casos de maior complexidade.

Na análise dos pedidos, os(as) magistrados(as) usam de sua discricionariedade ao estipularem ou não critérios para o deferimento, visto que não existe um protocolo estabelecido a respeito. Assim, entre as práticas comprometidas está a aprovação imediata dos pedidos nos termos constantes das solicitações encaminhadas pela autoridade policial ou pelo Ministério Público. No modo de ação moderado, não se identificou uma tendência definida, tendo sido observados(as) magistrados(as) que tomam decisões caso a caso, conforme os elementos de que disponham para

---

22. A prática é controversa e foi rechaçada por muitos(as) dos(as) magistrados(as) entrevistados(as) durante a pesquisa, por colocar as necessidades da Justiça acima dos direitos das mulheres e ensejar sua revitimização. Contudo, não se trata de evento raro, tendo sido identificado inclusive um caso *sui generis* de ação discricionária em que o magistrado, ao determinar a condução coercitiva das mulheres, aplica também uma multa e o pagamento das custas da diligência. Em contrapartida, alguns atores jurídicos entendem que esse é um recurso válido para garantir à mulher o direito de comparecer à audiência, ao prover transporte e acompanhamento (CNJ e Ipea, 2019). Apesar de controversa, essa prática é orientada no enunciado 41 do Fonavid, no qual se afirma que “a vítima pode ser conduzida coercitivamente para audiência de instrução criminal, na hipótese do artigo 201, parágrafo 1º, do CPP [Código de Processo Penal]”. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZSyyow>>.

agir, para o que, inclusive, acionam outros profissionais, caso se faça necessário obter subsídios. No que tange ao tipo resistente, tem-se a tendência de indeferir a maior parte dos pedidos, a não ser em caso de risco comprovado; de modo geral, os(as) juízes(as) alegam não ser razoável restringir os direitos dos homens aos bens e à convivência com os filhos, por exemplo, sem ter havido um inquérito policial com indícios de efetiva responsabilidade, sendo também comum o argumento de que muitas mulheres acionam as medidas protetivas para atingir objetivos de outra natureza, como a aceleração dos processos de divórcio, de divisão de bens e de fixação do regime de guarda dos filhos menores.<sup>23</sup> A seguir, citam-se trechos de depoimentos que exemplificam práticas de tipo comprometido e resistente.

QUADRO 2

**Exemplos de práticas relativas à análise dos pedidos de medidas protetivas**

Prática comprometida	Prática resistente
"A regra é o deferimento. (...) O plantão é geral, não é só da violência doméstica, e muitas vezes o juiz do plantão nega medida protetiva. Eu indefiro em casos muito raros, por exemplo, quando não é de violência doméstica. O deferimento é de pronto. Não há critérios formais rigorosos. Normalmente a mulher já demora muito para pedir [a medida protetiva]" (juiz entrevistado).	"Eu não defiro essa coisa [de medidas protetivas]. Sensibilidade sempre há, mas eu indefiro. Há a informação de que a mulher apanhou e não há um laudo, uma fotografia que poderia ter sido tirada. Acho muito complicado você afastar uma pessoa do lar, tirar às vezes o sujeito, que é o dono da casa... Tirar ele simplesmente com uma alegação de uma mulher que, às vezes, tem interesses na partilha [de bens], tem outros interesses. Eu não faço" (juiz entrevistado).

Elaboração das autoras.

Quanto à vigência das medidas protetivas, as práticas de tipo resistente e moderado caracterizam-se pelo estabelecimento de um prazo fixo, que pode vir a ser alterado; fundamentalmente, condicionam a vigência das medidas ao andamento do processo criminal, de modo que elas são extintas quando o processo chega ao fim ou quando as vítimas das agressões afirmam que não são mais necessárias. Por seu turno, práticas de tipo comprometido baseiam-se no entendimento de que as medidas protetivas são autônomas em relação ao inquérito ou ao processo criminal, tendo sua vigência associada à continuidade da situação de risco.

O último aspecto que destacamos diz respeito à reprodução de estereótipos de gênero nas interações com os envolvidos nos casos de VDFM. Se valores androcêntricos e concepções tradicionalistas sobre as relações entre homens e mulheres encontram vazão no ambiente institucional do Judiciário brasileiro, a ponto de informar decisões processuais que desconsideram o espírito da Lei Maria da Penha e chegam até mesmo a contrariar seus princípios, é na interação direta desses profissionais de linha de frente com o público que esse tipo de questão se manifesta de maneira ainda mais acentuada.

23. Nesse ponto, é válido chamar atenção para os conflitos práticos entre os direitos que a Lei Maria da Penha pretende preservar e os objetivos da Lei da Alienação Parental (Lei nº 12.318/2010), que tem sido usada, por exemplo, para questionar a validade das medidas protetivas de urgência, que, ao exigirem o afastamento do autor de agressões da residência da família, dificultam a convivência dos pais com seus filhos (Viana, 2013; Montezuma, Pereira e Melo, 2017).

Durante as audiências, momento em que se encontram com as partes em conflito para proceder à instrução processual, os(as) magistrados(as) formulam perguntas a ambos os lados, reagem às respostas com novas perguntas, e muitas vezes elaboram oralmente os entendimentos que vão formando sobre as circunstâncias envolvidas nas denúncias. Nessas ocasiões, comumente enunciam suas visões e opiniões particulares sobre a conduta dos autores das agressões e/ou das mulheres vitimadas, algumas vezes reforçando estereótipos de gênero. Esses estereótipos, se não naturalizam a agressividade masculina, muitas vezes embasam a admoestação moralizadora dos homens, com acusação de desconsideração pela figura da “esposa/companheira”, da “mãe dos filhos” ou da “mulher trabalhadora”, e não necessariamente de desrespeito à dignidade e aos direitos das mulheres. Por sua vez, os discursos direcionados a elas também reforçam os papéis tradicionais de gênero e performatizam o seu julgamento social.<sup>24</sup> Com isso, frequentemente elas são responsabilizadas pela violência sofrida e busca-se disciplinar seu comportamento sob a justificativa de prevenção de novas agressões (CNJ e Ipea, 2019).

Esse tipo de prática é uma expressão do modo de ação resistente. Por exemplo, diferentes formulações para a pergunta sobre o que a vítima fazia para “provocar” as agressões de seu companheiro foram registradas durante a pesquisa, tal como ilustrado no diálogo reproduzido a seguir.

Promotor: “O que acontecia para ele fazer isso?”

Vítima de VDFM: “Ele é muito machista...”

Advogado do agressor: “Você dava motivo?”

Vítima de VDFM: “Não!”

Advogado do agressor: “Você tinha outro caso conjugal?”

Vítima de VDFM: “Não! Como eu teria se ele nem me deixava sair de casa?!”

Juiz: “Temos que cuidar quem colocamos para dentro de casa.”

É importante perceber, em exemplos como este, que o amplo espaço de discricionariedade franqueado aos(às) magistrados(as) pode resvalar em condutas e discursos distantes da imparcialidade e da circunspeção esperadas de quem exerce a autoridade judicial e, o que interessa em especial aqui, tende a resultar

---

24. O julgamento social se sobrepõe àquele de natureza propriamente jurídica. Em *Morte em Família*, célebre estudo que realizou em meados dos anos 1970, Mariza Corrêa mostrou que costumeiramente o julgamento dos réus dos “crimes de paixão” envolve a avaliação moral das condutas de suas vítimas, baseada nos papéis tradicionais de gênero. Nos processos que analisou, a autora pôde verificar que os assassinatos cometidos por homens, por exemplo, eram percebidos como “justificáveis” quando se lograva convencer o júri de que eles, na condição de cumpridores de seus papéis de esposos, pais e provedores, não haviam matado as companheiras por motivo fútil, mas em momentos de desespero diante de situações em que se evidenciava que elas não teriam satisfeito suas obrigações correspondentes, ao serem infiéis a eles, ao ameaçarem abandonar a família ou ao se negarem a cumprir o “débito conjugal”, por exemplo, ofendendo, assim, sua honra (Corrêa, 1983).

em violência simbólica (Bourdieu, 2001) sobre as pessoas a quem se direcionam. Além de chamar atenção para a exacerbação da discricionariedade que beira a arbitrariedade, remete-se aqui à problematização do efeito social da implementação, ou o “conjunto de repercussões que o envolvimento com um serviço ou uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito” (Pires, 2019, p. 19), reforçando-as ou motivando sua transformação.

Essas questões sempre permeiam o contato dos cidadãos com os responsáveis pela implementação das ações, em função da assimetria de posições e de recursos entre ambos os lados e do fato de que um deles depende do outro para acessar determinados bens e serviços. Sustentamos, porém, que elas assumem especial envergadura quando esses profissionais estão encarregados de sancionar e punir comportamentos em nome do Estado. Nesse contexto, as opiniões e os julgamentos manifestos por magistrados(as) tendem a ser percebidos pelas partes em conflito não apenas como legítimos, mas também como “verdades”, com impacto decisivo em termos de sua subjetivação.

Nesse ponto, é importante registrar que, embora não tenhamos identificado diferenças explícitas de tratamento conforme o perfil das mulheres que foram vítimas de violências (CNJ e Ipea, 2019), supõe-se que o impacto do discurso sancionador da retidão de suas condutas tende a ser mais acentuado quando a distância social que aparta os(as) magistrados(as) e os envolvidos no conflito é maior, ou seja, no caso de pessoas de estratos sociais desprivilegiados, o que contribui inclusive para reforçar simbolicamente essa distância. Se – e em que medida – isso afeta o tratamento jurídico dos processos e o acesso objetivo das mulheres à justiça é uma questão a ser investigada. Contudo, ficou evidente, ao longo da pesquisa, que muitas daquelas que foram submetidas a esse tipo de discurso se sentiram não apenas constrangidas, mas também inseguras quanto à possibilidade de efetiva garantia de seus direitos.

### 2.3 Práticas institucionais

Ao lado das práticas jurisdicionais, há as *práticas institucionais* de magistrados(as), que dizem respeito a seu engajamento em atividades e projetos desenvolvidos pelo tribunal ou mesmo por órgãos parceiros. Aqui, nos detemos em três aspectos: a participação em cursos de capacitação, a compreensão e adesão ao trabalho da Coordenadoria Estadual da Mulher dos tribunais de justiça e a atuação na rede de atendimento/enfrentamento à VDFM.<sup>25</sup>

---

25. Conforme entendimento estabelecido pela Secretaria de Políticas para Mulheres em 2011, a rede de atendimento à VDFM é o conjunto de atores responsáveis por identificar e encaminhar as mulheres em situação de violência aos serviços de acolhimento e proteção disponíveis na localidade. Por sua vez, a rede de enfrentamento à VDFM diz respeito à atuação articulada entre serviços do governo e da sociedade organizada para a prevenção da violência, a proteção dos direitos humanos das mulheres, a assistência adequada às vítimas de violência e a responsabilização dos autores de agressões. Assim, a rede de enfrentamento inclui, além da rede de atendimento, organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres e os órgãos do sistema de justiça. Para mais detalhes, ver Brasil (2011).

Assim como toda a sociedade, as instituições responsáveis pelas ações de enfrentamento à VDFM são impregnadas pelas concepções baseadas em papéis e posições de gênero, que ensejam a naturalização das diferenças de poder legitimadoras das violências (Bandeira, 2014; Baratta, 1999). Por isso, a oferta de cursos de capacitação específica e contínua na temática de gênero para os profissionais que atuam na área foi objeto de demanda dos movimentos cuja luta resultou na elaboração da Lei Maria da Penha. Essa necessidade tem sido referendada por pesquisadoras do tema (Bandeira, 2014; Pasinato, 2015b), tendo em vista que a adequação do atendimento aos princípios da legislação requer entendimento aprofundado a respeito da violência de gênero, de modo que a intervenção junto às mulheres (e aos homens) possa ser eficaz na interrupção do ciclo da violência. Por isso, forjar uma compreensão e uma capacidade de interação e atendimento sensíveis às relações de gênero requer prioridade a esse tipo de atividade formativa, a ser desenvolvida de modo permanente.

Em termos programáticos, as capacitações devem estar orientadas para o objetivo imediato de sensibilizar os(as) profissionais para a importância do tema e prepará-los(as) para a atuação na área, mas seu objetivo de médio e longo prazos é a renovação cultural de práticas, ideias e valores. Em atenção a essa necessidade, a capacitação de magistrados(as) na temática de gênero consta como diretriz para uma política pública que vise coibir a violência doméstica (art. 8º da Lei Maria da Penha) e, por consequência, como objetivo da política judiciária nacional, sendo desenvolvida por meio das escolas da magistratura. Como se verá adiante, as Coordenadorias da Mulher dos tribunais também atuam nesse sentido, tendo como atribuição colaborar nas formações de magistrados(as) na área de combate e prevenção à VDFM (Brasil, 2006; CNJ, 2011).

Observou-se, durante a pesquisa, que as compreensões e atitudes atinentes ao modo de ação comprometido ensejam, no âmbito das práticas institucionais, disposição mais frequente dos(as) magistrados(as) para participar de cursos de capacitação sobre os temas violência doméstica e gênero. A participação eventual em capacitações é considerada prática de tipo moderado; já a abstenção em participar desses cursos é uma prática típica do modo de ação resistente.

QUADRO 3

Exemplos de práticas relativas à participação em ações de capacitação

Prática comprometida	Prática moderada	Prática resistente
<p>“Já fiz vários cursos nesses encontros. O tribunal geralmente não nega cursos: <i>workshop</i> do Instituto Avon, muitos cursos de direitos humanos, violência de gênero. (...) Em agosto, tem Jornada [Maria da Penha], Justiça pela Paz em Casa. (...) Todo ano tem pelo menos um curso voltado para violência doméstica pela escola da magistratura. É preciso ter entendimento para além da lei para trabalhar com violência doméstica. A própria Lei Maria da Penha tem um entendimento muito além. A cultura machista é muito arraigada” (juíza entrevistada).</p>	<p>“A servidora que atua mais perto das mulheres fez um curso, na capital do estado, sobre violência doméstica e se capacita no tema. Eu tenho o maior interesse que ela se capacite. Mas ainda não teve tempo para o tribunal se organizar para esse tipo de curso. Quanto mais qualificado o funcionário estiver, melhor. Mas ainda não fiz nenhuma capacitação específica nesse tema” (juiz entrevistado).</p>	<p>“Não [participei de curso sobre a temática]. O tribunal até que, com certa regularidade, faz algumas palestras e cursos, mas eu não sou muito de frequentar não. Inclusive, não sei nem se é bom falar isso, mas eu não sou muito entusiasta da matéria. Estou nessa seara da violência doméstica desde o advento da lei. (...) Acho que é uma lei que vem para melhorar a situação da mulher, mas ela não pode ser vista com esse desespero que algumas pessoas olham, com esse enfoque de que todo homem está errado e tal” (juiz entrevistado).</p>

Elaboração das autoras.

Percebe-se que, quando questionada acerca do tema, a magistrada com prática comprometida destaca a necessidade de capacitação, tendo em vista a cultura machista, que dificulta o olhar sensível às questões de gênero; assim, conteúdos específicos nessa temática seriam fundamentais, e sua fala indica interesse na capacitação contínua sempre que disponibilizada pelas instâncias coordenadoras da política judiciária de enfrentamento à VDFM (CNJ, tribunais, escolas de magistratura). Enquanto isso, o juiz que adota prática moderada, embora vislumbre a importância dessa formação para os servidores, não vê a capacitação como fundamental para sua atividade específica e não direciona esforços para acessar esses conteúdos. De forma mais explícita, o magistrado cuja prática foi classificada como resistente declara não participar de eventos formativos sobre os temas de VDFM e gênero, ainda que organizados regularmente pelo tribunal, em razão da falta de entusiasmo com a temática; seu discurso sobre o tema evidencia que, por sua experiência e entendimento próprio sobre o assunto, ele considera que não necessita de formação específica.

Ainda no que se refere às práticas institucionais, cabe discutir as relações entre as unidades judiciais e o tribunal. De partida, é importante registrar que, diante do caráter desconcentrado do Judiciário brasileiro e de um cenário de mais de 1 milhão de casos de VDFM em tramitação,<sup>26</sup> existe um esforço de coordenação da política de enfrentamento à violência doméstica em nível nacional, liderado pelo CNJ. As ações do órgão buscam garantir o atendimento adequado às mulheres em situação de violência nos juizados especializados e nas varas criminais que também têm competência na matéria, dada a presença ainda

26. Disponível em: <[https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=qww\\_1%5Cpaineicnj.qww&host=QV%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=qww_1%5Cpaineicnj.qww&host=QV%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo)>. Acesso em: fev. 2021.

insuficiente dos primeiros no território nacional (eram apenas 138 em 2020, segundo o CNJ).

Contudo, para cobrir todo o território nacional, o CNJ conta com o apoio dos tribunais dos estados. Esses órgãos foram chamados, em 2011, a criar uma estrutura própria de coordenação da política de enfrentamento à VDFM, as Coordenadorias da Mulher (CNJ, 2011). Esses setores realizam fundamentalmente atividades de qualificação dos trabalhos das unidades judiciais, como a promoção anual das jornadas Maria da Pena e o apoio ao Fonavid, além de promover articulação interna entre as unidades dos estados e com as demais organizações envolvidas na rede de enfrentamento à VDFM.

Os(as) juízes(as) que atuam de acordo com o modo comprometido costumam interagir com frequência com as coordenadorias e adotam posicionamentos firmes em relação ao trabalho que desenvolvem, eventualmente cobrando mais empenho e diretrizes do órgão. Por seu turno, os(as) juízes(as) que adotam práticas características do tipo moderado demonstram acomodação às iniciativas das coordenadorias estaduais, sem cogitar aperfeiçoamentos, ao passo que, entre os(as) resistentes, não se identificou atenção especial ao trabalho desenvolvido por essas instâncias.

#### QUADRO 4

##### Exemplos de práticas relativas à atuação das coordenadorias estaduais da mulher

Prática comprometida	Prática resistente
<p>"Aqui no estado, a coordenadoria é muito atuante, inclusive de forma direta. A própria coordenadora me liga, convida para participar de cursos... Então, eu a vejo muito motivada no assunto, interessada e proativa. E sempre procurando provocar os juizes para que participem. Isso é um reflexo do CNJ, porque o CNJ cobra o tribunal, o que chega na coordenadoria e na gente" (juiz entrevistado).</p>	<p>"Sou um pouco alheio a isso, não participo dessas campanhas. (...) Fui convidado para reuniões da coordenadoria, mas estando em [município do interior], a vontade de ir para [a capital] para tratar disso é pequena. Então, eu não costumo ir não" (juiz entrevistado).</p>

Elaboração das autoras.

O último ponto diz respeito à atuação de magistrados(as) na rede de enfrentamento/atendimento às mulheres em situação de VDFM da localidade em que atuam. A estruturação dessas redes veio dar concretude à ideia de que o enfrentamento do problema passa também por lidar com a presença, nas relações e no ambiente doméstico, de fatores imediatamente associados à ocorrência das agressões, tidos como agravantes, como abuso de álcool e drogas, problemas de ordem emocional ou de saúde mental e dificuldades financeiras, por exemplo. Nesse sentido, compreende-se que a resposta aos casos de VDFM e a efetiva proteção das mulheres vão além da persecução penal, incluindo também atendimento psicológico, assistência à saúde, apoio do serviço social, acesso a creche para filhos pequenos, oportunidades de trabalho, orientação quanto a

demandas cíveis (em caso de divórcio), entre outras vulnerabilidades às quais muitas vezes elas estão expostas.

O art. 8º da Lei Maria da Penha referenda esse entendimento, estabelecendo que a política pública de enfrentamento à VDFM será implementada por meio da articulação de ações estatais e não governamentais, tendo como uma de suas diretrizes “a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação” (Brasil, 2006). De acordo com esse modelo, os órgãos do sistema de justiça são importantes componentes da rede de enfrentamento/atendimento às mulheres; no caso específico do Judiciário, este contribui por meio do processamento judicial dos casos, podendo acionar os diferentes serviços disponíveis na rede ao decretar medidas protetivas de urgência ou sancionar os autores de agressões.

Isso requer seu efetivo engajamento com os demais parceiros; afinal, para o bom funcionamento da rede e a disponibilização adequada dos serviços, é necessário haver interação constante entre os partícipes, de modo que possam ser traçadas estratégias comuns de atuação, protocolos de encaminhamento, fluxos apropriados e adaptáveis de atendimento e planos de aprimoramento e expansão das ações. Esses são aspectos decisivos para garantir que as mulheres estejam assistidas e amparadas até o desfecho dos casos, e potencializar o rompimento do ciclo de violências. Entretanto, o tema é mais um flanco em que se manifesta o vasto espaço de discricionariedade de magistrados(as). É importante registrar que, embora a Lei Maria da Penha determine a integração operacional do sistema de justiça com as demais áreas de política pública, não houve a normatização mais detalhada desse arranjo, ficando a articulação por conta da iniciativa dos(as) próprios(as) magistrados(as).

De modo geral, a atuação comprometida reflete-se na valorização do estreitamento das relações com outros órgãos da rede, compreendendo que cada um tem seu papel e que a articulação interinstitucional potencializa o alcance de melhores resultados. O exemplo destacado a seguir ressalta o fato de que o magistrado demonstra conhecer bem a rede de enfrentamento local, especialmente em relação aos serviços com os quais pode contar, além de participar ativamente das reuniões (prática comprometida).

Para começar, existe uma rede, ela é integrada (...). A rede faz, às vezes, até melhor que uma equipe multidisciplinar. Nós temos encontros constantes. Desses encontros saem encaminhamentos que são cobrados. É até meio difícil dizer o que poderia melhorar, porque a rede funciona bem aqui (...). Sempre tem alguém do Judiciário; às vezes eu vou... (juiz entrevistado).

Essa proatividade junto à rede de enfrentamento/atendimento às mulheres em situação de VDFM não é observada nos modos de ação moderado ou resistente. No primeiro caso, quando os(as) juízes(as) atuam na rede, o fazem modestamente, enquanto, no segundo caso, muitas vezes eles ou elas sequer (re)conhecem seu funcionamento nas respectivas localidades. Os exemplos citados a seguir refletem ambas as posturas: moderada, na qual se verifica um movimento incipiente de aproximação do juiz em relação à rede, com indicativo de uma possível atuação mais ativa no futuro; e resistente, em que o magistrado não mantém qualquer contato com possíveis parceiros.

#### QUADRO 5

##### Exemplos de práticas relativas à participação nas redes locais de enfrentamento à VDFM

Prática moderada	Prática resistente
<p>“Este ano já desenvolvemos extrajudicialmente um simpósio aberto à comunidade sobre violência de gênero. Além disso, já iniciamos visitas com a equipe multidisciplinar para conhecer a rede. Queremos conhecer os serviços oferecidos junto à rede para fazer encaminhamentos, principalmente nos casos de medidas protetivas. (...) Criar grupos, direcionar as mulheres. (...) Porque, na vara, o atendimento é limitado. Assim, juiz e equipe multidisciplinar estão iniciando visitas” (juiz entrevistado).</p>	<p>“Eu não tenho muito contato com a rede. (...) Esse contato da vara é feito pelas assistentes sociais. Eu procuro sempre saber como foi feito, o que foi feito. Mas, eu mesmo, acho que juiz não tem que estar nisso” (juiz entrevistado).</p>

Elaboração das autoras.

Em certa medida, o não engajamento nas redes locais reflete uma postura autárquica dos membros do Judiciário, que apostam na suficiência dos serviços que oferecem, garantindo o acesso à justiça, o processamento judicial das denúncias e até mesmo o apoio de profissionais da área psicossocial, em determinados casos. Adicionalmente, é de se reconhecer, conforme apontam Kiss, Schraiber e Oliveira (2007), que a falta de afinidade ideológica entre os diferentes atores tem peso considerável na articulação das redes e na sua continuidade, uma vez que a dinâmica reticular requer que pactos e entendimentos comuns sejam constantemente firmados. No caso das redes de enfrentamento/atendimento às mulheres em situação de VDFM, o compartilhamento de uma compreensão do fenômeno pautada pelas temáticas de gênero e pelo empoderamento das mulheres é um elemento decisivo, pois são essas bandeiras que estão na base da mobilização da sociedade organizada em torno da questão. Nesse sentido, a baixa adesão de alguns(mas) magistrados(as) a esses pressupostos tende a dificultar, se não obstaculizar, sua inserção nas redes de enfrentamento/atendimento locais. Como consequência, o rol de possibilidades para o encaminhamento das mulheres (e de quem as agride) tende a ser restrito, o que repercute diretamente sobre a chance de terem acesso a serviços que auxiliem na prevenção de novas agressões e contribuam para coibir a reprodução social da violência baseada no gênero.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos apontar neste texto que, dada a conformação da atividade jurisdicional no sistema de justiça brasileiro, centrada no Judiciário e no poder delegado a seus membros, a atuação de magistrados(as) é um fator decisivo na condução dos casos de VDFM e, conseqüentemente, na determinação de seus desfechos e do sentido de justiça apreensível pelas partes envolvidas. Também buscamos evidenciar que as características do modelo institucional da nossa Justiça – desconcentrado em termos organizacionais e pautado pelo primado da ampla independência funcional dos(as) magistrados(as), com repercussões inclusive no que tange à interpretação da lei – ensejam grande variedade nas práticas jurisdicionais e rotinas processuais, com efeitos sobre o sentido do enfrentamento à VDFM pela via judicial.

Para compreender esse cenário, consideramos plausível propor que os(as) juízes(as) de violência doméstica são profissionais de linha de frente, tendo na discricionariedade um importante atributo de sua atuação, tal como apontado por Lipsky (2019). Essa condição se concretiza de modo patente na interação com as mulheres que foram vítimas de violência e os autores das agressões durante as audiências, ou quando magistrados(as) se debruçam sobre os processos para tomar as diferentes decisões requeridas. Essas são ocasiões que evidenciam mais fortemente sua capacidade de exercer impacto imediato na vida das pessoas ao realizarem seu trabalho de dizer o direito e distribuir a justiça. Porém, isso também acontece quando ditam a orientação processual das unidades sob sua responsabilidade, ou quando delimitam o escopo do atendimento ao público (por meio do trabalho dos servidores no cartório, no balcão ou na equipe multidisciplinar), ou ao atuarem de maneira mais ou menos ativa na rede de enfrentamento/atendimento local, delineando o alcance do acesso à justiça e aos serviços que disponibilizam ou podem acionar.

Com base nessa abordagem, buscamos argumentar que a atuação dos agentes públicos responsáveis pela aplicação da Lei Maria da Penha se concretiza sob o resguardo de seu amplo *espaço de discricionariedade*. Essa amplitude se consubstancia em diferentes níveis: na tensão entre os dispositivos da Lei Maria da Penha e a prevalência de uma cultura jurídica tradicionalista em relação às questões de gênero; na operação simultânea de normas de teor variado e nem sempre coerentes entre si (Lei Maria da Penha e outras legislações específicas, como a Lei da Alienação Parental, ou art. 14 da Lei Maria da Penha e enunciado 3 do Fonavid, por exemplo); na ausência de protocolos e guias práticos para direcionar a atuação de magistrados(as); ou ainda na falta de consenso quanto ao sentido da lei e sua interpretação mais adequada, e ao papel do direito penal e do Judiciário no enfrentamento à VDFM, entre outros aspectos.

Esse contexto difuso, em termos normativos, torna os aspectos de ordem individual, relativos aos perfis e, como procuramos discutir aqui, às compreensões

e atitudes de magistrados(as) diante das questões de gênero, elementos decisivos a informar o *exercício de sua discricionariedade*. Essa, por sua vez, repercute no caráter heterogêneo da prestação jurisdicional às mulheres em situação de VDFM. De um lado, abre espaço para a penetração tanto de compreensões arraigadas no mundo jurídico, contribuindo para a perpetuação de valores tradicionais no âmbito da atividade jurisdicional, quanto de modos de proceder particularistas, que destoam do espírito da lei e das diretrizes da política judiciária de enfrentamento à VDFM – propiciando inclusive práticas contrárias ao que prevê a Lei Maria da Penha, circunstâncias em que a atuação discricionária resvala em flagrante arbitrariedade, merecendo atenção das instâncias correedoras. De outro lado, essa configuração também permite que juízes(as) conduzam ações comprometidas com o avanço da política, adotando práticas inovadoras mais afeitas ao espírito da legislação específica e que tensionem a atuação de profissionais resistentes.

Assim, longe de apontar que a discricionariedade das práticas dos(as) magistrados(as) é necessariamente contraproducente, as evidências e reflexões aqui reunidas indicam que, em um contexto de tensões paradigmáticas no nível sistêmico e de baixa diretividade no nível organizacional, a presença de práticas comprometidas, que emergem como reverberação da ação discricionária de alguns(mas) magistrados(as), tem sido o elemento propulsor da implementação dos dispositivos da Lei Maria da Penha e do avanço no processamento dos casos de VDFM. Por seu turno, as atitudes e práticas resistentes desvelam a persistência de valores androcêntricos e patriarcais que, justamente, estão associados às causas do problema que a Lei Maria da Penha se propõe a enfrentar, demandando continuidade de ações voltadas a mitigá-las e a reduzir seu impacto sobre a prestação jurisdicional às mulheres em situação de violência.

Nesse sentido, reconhecendo-se a discricionariedade como característica inerente à atividade jurisdicional, aponta-se aqui para a necessidade de que se promovam, no nível organizacional, medidas em ao menos dois níveis: de um lado, na criação de espaços e oportunidades para o questionamento e a (re)construção de entendimentos que possibilitem, de maneira ampla, a apreensão das dinâmicas e especificidades envolvidas nas relações de gênero e, com isso, o processamento mais qualificado dos casos de VDFM; de outro, em iniciativas para mapear, valorizar e incentivar constantemente diferentes tipos de práticas inovadoras na aplicação da Lei Maria da Penha, de modo a impulsionar o engajamento crescente dos atores nos modos de ação mais afeitos ao que prevê a legislação e conter o espaço das práticas resistentes.

Esse movimento requer mais que o compromisso individual de cada magistrado(a) com a temática, e não pode ser deixado a cargo do tempo lento das transformações sistêmicas. Exige a conformação de um ambiente institucional em que o *espaço de discricionariedade* do juiz esteja efetivamente delimitado

pelos preceitos da legislação e da política judiciária de enfrentamento à VDFM, angariando, assim, a legitimação do *uso dessa discricionariedade*. Ou seja, é a atuação no âmbito organizacional que pode viabilizar, de maneira coerente e sustentável, as condições necessárias para o aperfeiçoamento da política de enfrentamento à VDFM. A formulação de diretrizes políticas claras em conformidade com a legislação, a adoção de normativas e protocolos, a promoção de ações continuadas e em larga escala de capacitação de magistrados(as), a difusão dos avanços na jurisprudência específica, o incentivo e a multiplicação de experiências bem-sucedidas, e o fortalecimento da atuação em rede com outras organizações e atores da política são alguns dos recursos a serem mobilizados no âmbito organizacional. Não se deve desconsiderar também a necessidade de acompanhamento próximo da atuação de magistrados(as) pelas instâncias de coordenação da política judiciária, e a eventual instauração de procedimentos correicionais em casos específicos.

O desafio de desnaturalizar comportamentos geradores da violência sobre as mulheres, presentes histórica e culturalmente na vida social brasileira, requer urgência, especialmente quando elas conseguem romper com o ciclo da violência e recorrem ao poder público. No âmbito de sua atuação específica, o Judiciário tem o dever de lhes abrir as portas e o potencial de lhes fazer justiça. A cada caso de VDFM processado adequadamente, por meio da atuação atenta aos princípios da legislação específica, os(as) juízes(as) de violência doméstica, profissionais de linha de frente da produção da justiça, não apenas impactam positivamente as vidas dessas mulheres como contribuem para renovar o compromisso coletivo de coibir a reprodução da violência baseada no gênero no país.

## REFERÊNCIAS

- AMAYA, A. L.; STUKER, P. **Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça**: experiências na América Latina. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2552). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2552.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2552.pdf)>.
- ARRUZZA, C.; FRASER, N.; BHATTACHARYA, T. **Feminismo para os 99%**: um manifesto. São Paulo: Boitempo, 2019.
- AZEVEDO, R. G.; VASCONCELLOS, F. B. A Lei Maria da Penha e a administração judicial de conflitos de gênero: inovação ou reforço do modelo penal tradicional? **Dilemas**, v. 5, n. 5, p. 549-568, 2012.
- BANDEIRA, L. M. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 449-469, ago. 2014.
- BAPTISTA, B. L. A crença no princípio (ou mito) da imparcialidade judicial. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 2, p. 203-223, jun. 2020.

BARATTA, A. O paradigma do gênero: da questão criminal à questão humana. *In*: CAMPOS, C. H. (Org.). **Criminologia e feminismo**. Porto Alegre: Sulina, 1999.

BARSTED, L. L. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. *In*: CAMPOS, C. H. (Org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BASTOS, S. T. S. **Burocracia do nível da rua, valores e ideologias na implementação de uma política pública**: o serviço de enfrentamento a violência doméstica em um município da região metropolitana no Rio Grande do Sul. 2014. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/196837/000940740.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

BONELLI, F. *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. especial, p. 800-816, nov. 2019.

BOURDIEU, P. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRAGAGNOLO, R. I.; LAGO, M. C. de S.; RIFIOTIS, T. Estudo dos modos de produção de justiça da Lei Maria da Penha em Santa Catarina. **Revista Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, 2015.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília: SPM, 2011.

BRITES, C. **Implementação de políticas públicas**: um estudo sobre a rede de atendimento às mulheres vítimas de violência em Santa Maria (RS). 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2019. Disponível em: <<http://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/3972/1/Carla%20Mario%20Brites%202019.pdf>>.

CAMPOS, C. H. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. **Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, p. 519-531, maio/ago. 2015.

CAMPOS, C. H.; CARVALHO, S. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In: CAMPOS, C. H. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALCANTI, S. *et al.* Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.

CELMER, E. G.; AZEVEDO, R. G. Violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo: uma análise da Lei nº 11.340/2006. **Boletim IBCCRIM**, n. 170, p. 12-13, jan. 2007.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 128, de 17 de março de 2011**. Brasília: CNJ, 2011.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.

CONNEL, R.; PEARSE, R. **Gênero: uma perspectiva global**. São Paulo: nVersos, 2015.

CONTERATTO, D. **Os juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher no Rio Grande do Sul: articulações em Rede**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

CORRÊA, M. **Morte em família: representação jurídica de papéis sociais**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

FONSECA, R. L. T. M. **Dilemas da decisão judicial: as representações de juízes brasileiros sobre o princípio do livre convencimento motivado**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2008.

GARCIA, I. J. **A produção de justiça: um estudo sobre o juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

KANT DE LIMA, R. **Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial**. **RBCS**, São Paulo, v. 4, n. 10, p. 65-84, jun. 1989.

\_\_\_\_\_. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 49-59, 2004.

KISS, L. B.; SCHRAIBER, L. B.; D'OLIVEIRA, A. F. P. L. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. **Interface** – Comunicação, Saúde, Educação, v. 11, n. 23, p. 485-501, dez. 2007.

LARRAURI, E. **Mujeres y sistema penal**: violencia doméstica. Buenos Aires: IBdef, 2008.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da política nacional de humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, jan./fev. 2017.

LIMA-SILVA, F. *et al.* Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1458-1471, Oct. 2020.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** – BIB, São Paulo, n. 83, p. 21-42, 2018.

MACHADO, M. R. de A.; GUARANHA, O. L. C. Dogmática jurídica encarnada: a disputa interpretativa em torno das medidas protetivas de urgência e suas consequências para a vida das mulheres. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39770>>.

MARQUES, B. O. M.; ERTHAL, R. M. C.; GIRIANELLI, V. R. Lei Maria da Penha: uma análise crítica à luz da criminologia feminista. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe4, p. 140-153, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042019s412>>.

MELLO, M. M. P.; ROSENBLATT, F. C. F.; MEDEIROS, C. S. L. Q. O que pensam as juízas e os juízes sobre a aplicação da Lei Maria da Penha: um princípio de diálogo com a magistratura de sete capitais brasileiras. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 421-448, 22 maio 2018.

MONTEZUMA, M. A.; PEREIRA, R. C.; MELO, E. M. Abordagens da alienação parental: proteção e/ou violência? **Physis**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 1205-1224, dez. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-73312017000400018>>.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; MESECVI – MECANISMO DE SEGUIMENTO DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ. **Segundo informe de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de Experts del MESECVI**. Washington: OEA; MESECVI, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/s3or2m4>>.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. v. 46, n. 6, p. 1551-1573, dez. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>>.

PASINATO, W. Contribuições para o debate sobre violência, gênero e impunidade no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 10, 2007.

\_\_\_\_\_. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. **Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015a.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 407-428, dez. 2015b.

PIRES, R. R. C. Introdução. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PORTO, M.; COSTA, F. P. Lei Maria da Penha: as representações do Judiciário sobre a violência contra as mulheres. **Estudos de Psicologia**, v. 27, n. 4, p. 479-489, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-166X2010000400006>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

RIFIOTIS, T. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a “judicialização” dos conflitos conjugais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 19, n. 1, p. 85-119, jan./jul. 2004.

SCIAMMARELLA, A. P. de O.; FRAGALE FILHO, R. (Des)constituindo gênero no Poder Judiciário. **Ex Æquo**, Lisboa, n. 31, p. 45-60, 2015. Disponível em: <<https://exaequo.apem-estudos.org/artigo/31-desconstituindo-genero-no-poder-judiciario>>.

SCOTT, J. Gender: a useful category of historical analyses. *In*: \_\_\_\_\_. **Gender and the politics of history**. New York: Columbia University Press, 1989.

SILVEIRA, R. S.; NARDI, H. C. Interseccionalidade gênero, raça e etnia e a Lei Maria da Penha. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. especial, p. 14-24, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822014000500003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822014000500003&lng=pt&nrm=iso)>.

SIMIÃO, D.; OLIVEIRA, L. R. C. Judicialização e estratégias de controle da violência doméstica: a suspensão condicional do processo no Distrito Federal entre 2010 e 2011. **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 3, p. 845-874, set./dez. 2016.

VIANA, M. R. S. Possibilidade da aplicação da Lei Maria da Penha nos casos de alienação parental. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, p. 213-222, 2013. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/possibilidade-da-aplicacao-da-lei-maria-da-penha-nos-casos-de-alienacao-parental>>.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Brasília: Flacso Brasil, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3jCicge>>.

WALKER, L. **The battered woman syndrome**. New York: Springer Publishing Company, 2009.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010. Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 ago. 2010.

GARCIA, I. J. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, 2004.

## **“ELAS ESPERAM QUE A GENTE CUIDE DELAS, MAS A GENTE CUIDA DOS PROCESSOS”: UM OLHAR SOBRE O TRABALHO DOS CARTÓRIOS E A MATERIALIDADE DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA<sup>1</sup>**

Andrea Catalina León Amaya<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Os conflitos que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher (VDFM) enquadrados na Lei Maria da Penha conformam hoje uma parcela crescente das pesquisas empíricas que se debruçam nas práticas institucionais de administração dos conflitos. Nesse campo de estudos, a observação e a análise das interações dos atores participantes no espaço judicial ganham relevo, outorgando um lugar central às ações dos operadores jurídicos, com maior destaque para aqueles investidos de autoridade ou poder de representação, considerados comumente os principais responsáveis pela produção de justiça – magistrados(as), promotores(as) de justiça, defensores(as) públicos(as).<sup>3</sup>

Com uma abordagem de pesquisa empírica e baseado no material de campo decorrente do projeto *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres* (CNJ e Ipea, 2019), este texto propõe um contraponto ao recorte analítico mencionado. Sem deixar de lado a valorização das práticas locais de administração dos conflitos e as significações que os atores atribuem ao seu agir cotidiano na malha de interações no espaço judicial, busca ampliar o olhar para a participação dos(as) servidores(as) do cartório judicial. Envolvidos(as) no gerenciamento dos casos e das rotinas do juizado, no processamento dos autos, nas definições dos tempos e espaços do fluxo processual e, preponderantemente, na interação com as usuárias (mulheres em situação de violência), ao operarem comunicações de diferentes tipos (mandados, telefonemas, contato direto no balcão etc.), os(as) servidores(as) dos cartórios desenvolvem um trabalho relacional que motiva outras reflexões sobre como a política pública

---

1. A autora agradece os comentários e pareceres das avaliadoras pelo sistema duplo cego, bem como a apreciação externa da professora e pesquisadora Ana Paula Sciammarella da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

2. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense (PPGDIN/UFF).

3. Ver levantamento bibliográfico desenvolvido em Stuker, Perrone e Medeiros (2020).

judiciária de enfrentamento à VDFM se materializa por aqueles(as) que estão na linha de frente da prestação jurisdicional.

Nessa linha, o estudo propõe ir em busca dos sentidos de justiça localizados e das práticas mobilizadas no espaço do cartório judicial, como formas heterogêneas de materialização do Estado. Isto é, como parte de uma malha de interações mais complexa que não se circunscreve ao dizer dos juízes, ou à disputa entre profissionais do direito, seja na cena da audiência, seja nos autos ou na sentença.

As rotinas do cartório, enquanto práticas burocráticas, constituem um lugar privilegiado de observação para capturar as significações construídas pelos atores e as materialidades heterogêneas do fazer do Estado – nesse nível de linha de frente concretizado nos atendimentos do balcão e nas outras tarefas secretariais, no âmbito específico da aplicação da Lei Maria da Penha. De modo que, numa perspectiva de baixo para cima, uma análise empírica das práticas cartorárias locais pode subsidiar análises mais amplas e complexas de política judiciária.

O estudo se baseia nos achados produzidos no âmbito da pesquisa empírica desenvolvida em 2018 por equipes de pesquisadoras de campo distribuídas geograficamente para a coleta de dados, realização de entrevistas e observações nas unidades judiciais.<sup>4</sup> Entretanto, uma vez que não se tratou de uma pesquisa etnográfica,<sup>5</sup> e que as observações pontuais realizadas não redundaram em relatos de campo padronizados ou com um nível equivalente de detalhamento das rotinas observadas (especialmente no tocante aos atendimentos no balcão), optei por focalizar, como um recorte possível, as falas registradas nos relatos das entrevistas, privilegiando aquelas realizadas com os(as) diretores(as) das secretarias. Utilizo-me, portanto, das percepções e opiniões fornecidas por diretores(as) ou por quem assume a chefia, gestão ou administração principal das tarefas cartorárias, a partir dos relatos de entrevista elaborados pelas pesquisadoras de campo. Trago à tona, de forma complementar, algumas referências aos relatos decorrentes das observações realizadas nas unidades judiciais, que enfocaram a estrutura física e os atendimentos no balcão.

O texto se desenvolve em dois blocos temáticos: o seguinte (seção 2) apresenta uma descrição das percepções e observações relativas ao espaço, ao tempo e à tangibilidade do trabalho cartorário, como elementos que viabilizam uma aproximação mais direta e concreta das condições materiais do trabalho secretarial.

---

4. A pesquisa de CNJ e Ipea (2019), na qual se baseiam este e os demais capítulos desta publicação, foi desenvolvida a partir de trabalho de campo em unidades judiciais de todas as regiões do país, contando com a participação das autoras dos capítulos. A metodologia empregada na pesquisa está descrita em detalhes na introdução do livro.

5. O método etnográfico predomina nas escolhas metodológicas no campo dos estudos sobre práticas institucionais de administração de conflitos, por favorecer a captura dos sentidos de justiça localizados e as interações em que essas significações são construídas no espaço judicial.

Na terceira seção (segundo bloco temático), vêm à tona achados relevantes sobre o conteúdo do trabalho cartorário, com uma análise da participação ativa dos(as) servidores(as) do cartório na produção do direito e dos sentidos de justiça e das margens de manobra pelas quais se materializa o fazer do Estado via política judiciária no enfrentamento à VDFM. Concluo, por fim, com algumas considerações finais que sintetizam os achados principais e os eixos de reflexão que podem subsidiar estudos futuros mais aprofundados enfocando o trabalho secretarial dos juizados e varas com competência na aplicação da Lei Maria da Penha.

## **2 ESPAÇO, TEMPO E TANGIBILIDADE**

As visitas realizadas e os diálogos mantidos com os(as) diretores(as) dos cartórios nas unidades judiciárias pesquisadas revelam percepções sobre o espaço, o tempo e a tangibilidade do trabalho cartorário. Contudo, se por um lado transparecem limitações e constrangimentos nas condições em que as tarefas são realizadas, por outro também revelam escolhas, interesses e brechas de discricionariedade na resolução dessas dificuldades. As maneiras como os(as) servidores(as) dos cartórios passam a lidar com as limitações podem ser caracterizadas como a expressão de um “ativismo burocrático” (Buchely Ibarra, 2015, p. 183), isto é, como uma legalidade criada de baixo para cima no nível das interações burocráticas, concretizando interesses diversos e com efeitos distributivos heterogêneos.

### **2.1 Espaços e efeitos distributivos**

A observação da estrutura física de varas criminais e juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher (JVDFM), bem como da sua situação em relação ao fórum e aos diferentes serviços de apoio, conforme registrado pelas pesquisadoras de campo e à luz da opinião dos(as) diretores(as) sobre as instalações de trabalho, dão conta de uma disposição dos espaços que, numa boa parte das unidades pesquisadas, relega as funções cartorárias a um plano secundário – especialmente aquelas de contato direto com o público. Interessa aqui salientar as percepções sobre as instalações físicas que oferecem ênfase variada, ora focando o impacto no atendimento, ora remarcando como se afeta o trabalho cotidiano interno. As observações e opiniões trazem à tona os efeitos distributivos implícitos na disposição dos espaços.

“Pequeno”, “diminuto”, “exíguo”, “apertado” e “atolado de autos” são algumas descrições do espaço designado às funções cartorárias e que transparecem percepções de insuficiência e mal-estar, para o público ou para a serventia judicial. Esses aspectos saltaram aos olhos durante as visitas de campo. Uma das pesquisadoras, por exemplo, relatou que a limitação do espaço tornou impraticável a observação dos atendimentos no dia da visita à vara. Ela mesma descreveu como “exíguo” o espaço do cartório – visto o “volume dos processos, todos físicos” – e notou a

desproporção de tamanhos do cartório e do espaço assignado ao gabinete do juiz e seus(as) assessores(as), sendo estes últimos maiores para comportar uma menor quantidade de funcionários(as) (conforme relato de observação, decorrente da visita a uma vara criminal).

A avaliação dos(as) diretores(as) quanto às instalações físicas vai da negativa à satisfatória, passando por opiniões mais neutras ou conformadas. Nem todos(as) relatam se sentir incomodados(as) pela inadequação da estrutura física quando atinge o público.

O diretor de cartório de uma das varas especializadas de VDFM visitadas durante a pesquisa avaliou suas instalações como “horrríveis” e fonte de estresse no seu trabalho, narrando que internamente ao cartório não conseguem transitar, batem nas mesas – “é um espaço pra caber quatro mesas e há oito, é horrível, deveria ter ao menos o dobro do tamanho”. Na mesma vara, como observado na nossa visita, o balcão é pequeno e está localizado no corredor, protegido por um vidro fumê que lembra a divisória clássica de um guichê que separa funcionário (burocrata) e cliente (cidadão/cidadã), um de cada lado. E, embora o servidor se referisse à existência de uma “sala reservada para as vítimas e as testemunhas”, conforme observamos, a sala chamada de reservada consistia em duas cadeiras instaladas na lateral da sala dos assessores do juiz, que comunica entre si um corredor alternativo de acesso à vara, à sala de audiências de conciliação e à sala do juiz – isto é, um pedaço da sala que também é lugar de passagem de pessoas.

Por seu turno, a diretora do cartório de uma vara criminal, além de mencionar a necessidade de mais espaço, pois a sala atual é limitada para comportar o volume de processos físicos, aponta com preocupação que “não há estrutura de uma sala reservada para a vítima”. Se a vítima “não quer ficar perto do réu, pode ficar na secretaria ou no gabinete do juiz. (...) a gente dá um jeito”. Também menciona que, “quando enche, o balcão fica desconfortável”, especialmente “para o público que tem que ficar esperando”.

A inadequação do espaço para o atendimento também é relatada pelo diretor da secretaria de outra vara de VDFM, embora enfatize a avaliação positiva das instalações internas: “[são] muito superiores aos demais cartórios, fisicamente falando. Não diria que é adequado para atendimento ao público, mas é ergonômico para os servidores”.

A constatação da restrição do espaço é acompanhada, em alguns casos, de propostas de resolução que são indícios das significações dadas à racionalização do trabalho cartorário, entendida como o balanço necessário entre as rotinas internas (do balcão para dentro) e o atendimento ao público (ao balcão, do balcão para fora e eventualmente de acolhida das usuárias nas instalações internas da vara ou juizado). Para alguns, como é o caso da diretora da secretaria de uma terceira vara

de VDFM, a insuficiência de espaço é gritante. Conforme a descrição oferecida pela servidora, “os processos, quando não tem mais espaço, são colocados em cima dos armários”. Além da necessidade de espaço “mais amplo” e “mais reservado”, ela considera necessária uma “melhor estrutura ao atendimento das partes na recepção [do prédio], para que fosse feita imediatamente uma triagem”, insinuando uma racionalização do atendimento no balcão, pois “na secretaria são atendidas muitas pessoas, é preciso prestar vários esclarecimentos e nem sempre as pessoas ficam satisfeitas”. A solução sugerida cumpriria o mesmo efeito de redução de fatores importunadores do trabalho interno que a serventia judicial precisa desempenhar.

Em outra unidade (vara criminal), em vez de triagens prévias e racionalização do fluxo de pessoas que procuram atendimento, surgiu uma iniciativa ligada ao ativismo isolado de uma servidora: a criação de um espaço denominado Sala Lilás, que veio a funcionar como uma “minissecretaria” destinada ao processamento especializado dos feitos de VDFM e ao acolhimento das mulheres em situação de violência e dos autores de violência.

Pela descrição da servidora entrevistada, a Sala Lilás, inicialmente definida como sala de audiências de justificação,<sup>6</sup> passou a se inserir na configuração da vara como uma sala satélite que executa funções mistas (de cartório e de gabinete) não muito bem definidas, fruto do agenciamento da servidora, que gradativamente foi atraindo para si as tarefas de tudo que considerava falho para o processamento e a resolução dos casos de VDFM. O espaço insuficiente é uma das deficiências que a servidora buscou suprir. Contudo, à medida que a Sala Lilás gerida pela servidora foi absorvendo mais e mais tarefas, também esse espaço foi se tornando insuficiente: “A Sala Lilás foi criada para fazer as audiências de justificação, [e] para isso era satisfatória. Mas agora foi transformada numa minissecretaria e precisa de maior estrutura”. E, se o argumento de melhor acolhimento das usuárias bem serviu para agenciar e sustentar a Sala Lilás, a própria servidora entrevistada não evidenciou clareza sobre a funcionalidade desse espaço como sala de espera reservada para as mulheres que comparecem às audiências e não desejam ver/encontrar o autor de violência.

Os achados trazidos até aqui dão conta de uma hierarquia espacial com efeitos distributivos concretos: o comum é que os locais destinados ao trabalho cartorário e ao atendimento ou contato direto com as usuárias sejam os primeiros a ficar prejudicados em tamanho e conforto. Desse modo, as restrições espaciais são uma pista das contradições práticas da materialidade da política pública judiciária, uma vez que a disposição das instalações físicas reflete uma

---

6. Nomenclatura dada em algumas unidades às audiências referentes ao art. 16 da Lei Maria da Penha (CNJ e Ipea, 2019, p. 40-41).

distribuição desigual dos espaços em prejuízo do escopo da Lei Maria da Penha de atendimento adequado às mulheres em situação de violência. Contudo, de acordo com as percepções das pessoas entrevistadas, o impacto negativo das instalações físicas deficientes ou insuficientes é administrado de diferentes formas. Pode ser tomado por um aspecto que não lhes diz respeito; nesse caso, seria mais uma falha que compete a alguém do topo (do Tribunal de Justiça – TJ) resolver. Ou então é vivenciado como uma situação que gera preocupação e motiva algum agenciamento. Nesse caso, os(as) servidores(as) sugerem arranjos e/ou se mobilizam para “dar um jeito” e resolver localmente, com motivações que variam entre a ênfase no mero desembaraço do trabalho interno e o interesse na maior acolhida às mulheres.

## 2.2 A gestão do tempo

Prazos, fila de processos, tempo de duração dos processos, prioridades e urgências, marcação e desmarcação na pauta de audiências – estes são alguns termos habituais usados para nomear a temporalidade nas tarefas cartorárias e como ela é avaliada e mensurada por seus protagonistas. Explicitar essas significações não equivale a indagar pela correspondência com alguma noção normativa de um tempo certo ou ajustado à lei. Melhor, busco destacar as interpretações variadas e localizadas sobre a temporalidade dos feitos de VDFM e dos afazeres cartorários, atrelados a adaptações e valorações do que é possível dar conta, em meio a inúmeros constrangimentos.

O tempo médio de duração de um processo de VDFM, questão central na pesquisa de campo, aparece como um dado que nem todos(as) os(as) diretores(as) das secretarias conhecem ou acompanham. Isso dá uma pista das percepções diferenciadas do que cabe ou não ao cartório administrar, para dar celeridade aos processos. Alguns(mas) carecem de uma noção clara do tempo que a tramitação pode levar, mostrando-se alheios à tarefa de controle da duração do processamento. Outros(as) admitem não saber especificar o tempo de tramitação do processo criminal nem das medidas protetivas, ou então respondem com dados vagos.

Enquanto isso, outros(as) entendem que é papel do cartório adotar condutas ativas voltadas para a redução do volume de processos – isto é, dar baixas no sistema mais rapidamente. Entre eles, inclusive, há os que mencionam as metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>7</sup> e a interação com a corregedoria do respectivo TJ como parâmetros que lhes concernem. Consequentemente, estes(as) diretores(as) conseguem ter uma ideia clara do tempo médio de duração dos processos (medida protetiva e ação criminal). Junto com isso, salta à vista que a duração média dos processos diz respeito a uma mensuração diferenciada de uma unidade judicial para outra, associada a diversas compreensões locais sobre

---

7. Metas do CNJ em 2018, disponíveis em: <<https://bit.ly/38rypSa>>.

os fatores que influenciam na tramitação. Assim, o que em uma unidade pode ser avaliado como processo demorado, em outra pode ser considerado algo rápido.

Os diferentes depoimentos oferecem detalhes que exemplificam essas posturas. Para o diretor de secretaria de um JVDFM, “o problema é a pauta de audiência”. Conforme relata, pela quantidade de processos e de audiências que o juizado conseguia realizar diariamente (de quatro a cinco por dia), à época da entrevista, as audiências de instrução e julgamento dos processos ingressantes entrariam na pauta de dois anos mais tarde. Como resultado, “um processo rápido, se vierem todas as partes para a única audiência, acaba em dois anos; mas, se não vierem, mais um ano, um ano e meio”. Todavia, ele explicou, há a tentativa de adiantar ou encaixar na pauta “se a prescrição estiver próxima, mas é difícil porque a pauta está bem cheia”. E como exceção, afirmou, “um processo de réu preso deve acabar em três a seis meses”. Numa vara de VDFM que tramita casos de feminicídio até a sentença de pronúncia, a situação é similar. Nessa, o diretor do cartório manifestou que o tempo médio de duração é de “dois anos para mais na ação penal; antes disso, só réu preso ou crimes hediondos, como feminicídio”.

A incidência do não comparecimento das partes é reforçada pelo diretor de cartório de outra vara de VDFM. Conforme descreveu, enquanto a medida protetiva costuma ser rápida, “o processo penal demora mais um pouco, porque muitas vezes a audiência é marcada e a vítima não comparece”. No entanto, a duração média informada difere bastante da descrita em outras unidades. Com efeito, o servidor relatou que, “em geral, [o processo criminal] demora em torno de seis meses ou menos”, de maneira que “a meta 2 [do CNJ], que é julgar todos os processos até 2014, já está quase 100%”.

A relação com as delegacias seria outro fator que influencia a percepção acerca dos fatores determinantes da duração dos processos. O diretor de um JVDFM destacou esse elemento ao descrever que “o inquérito policial varia muito, pois as delegacias estão bastante abarrotadas e não é responsabilidade do juízo, fica entre Ministério Público e polícia”. Para ele, portanto, o juízo acaba fazendo “atividade correcional” e a duração média é “muito variável”, podendo resultar em seis meses “quando o réu é solto” ou em até “três anos” em outros casos e situações.

Em outro JVDFM, onde o diretor afirma que a duração média, desde a denúncia, é de oito meses, algumas estratégias diferenciadas são implementadas para lidar com a carga de ações penais e com a dificuldade de inserir na pauta de audiências. O entrevistado explicou que, se decorrer o prazo de dez dias para o réu se defender “e não houver resposta”, ou quando o oficial informa que o réu não tem advogado nem condições de nomear (circunstância muito frequente), “para facilitar, hoje temos acesso ao sistema da defensoria pública para [que] a

gente mesmo [possa] gerar a indicação da atuação dos advogados dativos”, pois a Defensoria Pública do Estado (DPE) disponibilizou esse acesso “para agilizar”.

Seja por trazer ou não à tona seu comprometimento com a celeridade processual, é comum nas falas dos(as) entrevistados(as) a consciência do seu papel de administradores(as) da fila de processos, atrelada às ideias do “prioritário”, do “preferencial” e do “urgente”. Atividades como distribuição, autuação, encaminhamento de comunicações, cumprimento de mandados e despachos judiciais e inserção na pauta de audiências se interligam nas falas como as tarefas cartorárias-chave nessa gestão da fila, das prioridades e das urgências, de modo a materializar a sua participação na administração do tempo dos processos e do cartório. Os assuntos de VDFM emergem espontaneamente em algumas das falas dos(as) servidores(as), refletindo formas variadas de se encaixar (ou não) esses processos nas prioridades.

Junto às questões que devem ser tramitadas de forma prioritária – por uma preferência estabelecida por lei para o tratamento diferenciado de sujeitos de especial proteção (idosos e réus presos, por exemplo), por diretrizes de política judiciária voltadas para o descongestionamento dos processos (metas do CNJ) ou por razões de natureza procedimental (por exemplo a iminência da prescrição) –, as falas mobilizam a noção da urgência, nem sempre oferecendo critérios claros do seu conteúdo. Pelo contrário, transparecem brechas de atuação do cartório para definir o que deve ser tramitado como assunto urgente. Vai ficando evidente que o sentido da urgência se constrói de maneira discricionária e localizada em cada vara ou juizado, sem que necessariamente as diretrizes do CNJ (indicativas de metas que seguem a ordem cronológica) representem o norte principal da atuação das secretarias para organizar a movimentação dos processos. E, da mesma forma, o que é prioritário e o que é urgente dizem respeito a noções variadas, associadas às significações atribuídas aos casos e às situações com que os(as) servidores(as) lidam cotidianamente. Ao ponto que, por vezes, o adjetivo “urgente” torna-se insuficiente e a diretora acrescenta um degrau de intensidade: “do urgente ao urgentíssimo”.

Nessa oscilação entre prioridades urgentes e urgentíssimas, vem à tona a sensação de que o trabalho consiste numa corrida jamais vencida. Predomina a percepção de que o tempo, a duras penas, dá para lidar com o urgente, especialmente naquelas unidades em que a competência não é especializada e exclusiva, o que pode levar a serventia judicial do cartório a negligenciar ou deixar para trás a tramitação dos processos criminais da Lei Maria da Penha (depois do recebimento do inquérito e do oferecimento da denúncia). Destaca-se o depoimento de uma diretora de secretaria em uma vara criminal, onde são considerados “prioridade” os processos com réu preso e as medidas cautelares. Na percepção dessa servidora, “é pura urgência(...)

infelizmente só está dando tempo para a urgência”. Ela explica que um processo normal pode durar, em média, um ano até a audiência de instrução e julgamento, “mas depende do caso a caso... se é urgente, é coisa de dias”. O caráter de “urgentíssimo” emerge na descrição da diretora quando interrogada sobre o cumprimento das medidas protetivas e a avaliação do risco nos casos tramitados pela vara:

[O risco é] analisado de acordo com o depoimento da vítima relatado. Vindo o processo da delegacia, tem o depoimento da vítima, e fica claro os casos. Se consta armas, fazemos busca e apreensão. Aconteceu este ano umas três [operações de] busca e apreensão. *É passado com urgência... é urgentíssimo.*

(...) descumprindo [a medida protetiva], consideramos *urgentíssimo*, já é remetido para o Ministério Público e depois para o juiz. Geralmente, quando descumpre, decreta[-se] a prisão.

Casos muito grave, no mesmo dia já resolve. Teve um caso essa semana que foi no mesmo dia, o promotor já deu parecer, o juiz já decidiu e já fiz mandado de prisão. *Casos muito gravíssimos tentamos resolver em questão de horas, já aconteceu muito aqui.*

(...) a gente tenta, *a gente corre* (diretora de secretaria entrevistada em uma vara criminal).

Por fim, as falas insinuam uma diferenciação crucial: o tempo de trabalho e o tempo do atendimento. Ainda que não seja explícita essa distinção, isto é, que os(as) diretores(as) afirmem que o tempo dedicado ao atendimento não conta como “tempo de trabalho” – entendido, para os(as) entrevistados(as), como aquele dedicado aos ofícios cartorários desempenhados do balcão para dentro –, alguns relatos reivindicam a necessidade e importância de se separar os horários de cada função (“atendimento” para fora do balcão, “trabalho” para dentro do balcão). Para a mesma diretora citada anteriormente, o critério para se estabelecer essa diferenciação deveria atentar para a acessibilidade das mulheres em situação de violência, pois o expediente funciona das 9h às 18h e para o público, das 13h às 18h. É um tempo insuficiente, na opinião dela, pela dificuldade das vítimas com as quais trabalham.

Para os(as) diretores(as) de outras unidades, a diferenciação se justificaria na medida em que o atendimento é percebido como importunador da racionalidade do trabalho interno da secretaria – e inclusive, dito de forma mais direta, como “perda de tempo”. Com efeito, um diretor de cartório em um JVDFM enfatizou que o atendimento ao público “leva um tempo”. E acrescentou que todos os servidores “da sessão 2 fazem atendimento, há escala; perdemos tempo com isso, todos ouvimos a pessoa”. Para outro servidor, “às vezes as mulheres comparecem e *se perde muito tempo* tentando fazer com que elas compreendam os alcances da lei, os benefícios”. Com outras palavras, o diretor de secretaria em uma das varas de VDFM afirmou que “às vezes a demanda de atendimento ao público faz

perder o raciocínio do trabalho interno”. Baseado nessa impressão, ele sugere “a importância de haver uma diferenciação do atendimento para os procedimentos”, isto é, “deveria haver um horário de trabalho mais ampliado onde fosse possível um horário de expediente interno e outro de atendimento ao público”.

### 2.3 “Cada pasta dessas é uma vida”: a tangibilidade do processamento

Somadas ao quadro das percepções sobre o espaço-tempo dos cartórios das unidades pesquisadas, surgem algumas questões relacionadas à tangibilidade do processamento. Para além de mapear as unidades que trabalham com processo físico ou eletrônico, ou de descrever os sistemas de informatização de dados operacionalizados na gestão dos autos, interessa aqui trazer à tona alguns posicionamentos dos(as) entrevistados(as) quanto à presença ou ausência de tecnologias digitais e informáticas na gestão dos casos de VDFM e o que isso representa para o seu ofício cartorário.

Vale dizer, na mesma linha das inferências de Lugones (2012, p. 69-70), que as pastas e os autos, e o que neles fica rotulado e registrado, constituem uma parte importante da gestão administrativo-judicial, mas não se resumem a isso (como descreverei na terceira seção deste texto). Contudo, uma parte importante dessa gestão, que seja (ou não) tocada pelas mãos da serventia judicial e ocupe (ou não) espaço do cartório, em estantes, mesas e gavetas, cobra significados diversos. A possibilidade ou não de ver, tocar e mexer nos autos físicos ganha importância em algumas unidades. Diante da falta de implantação do processo eletrônico, e embora a lida com o processamento em papel possa implicar desconfortos notáveis – como a disputa pelo espaço entre móveis, pessoas e pastas –, a tangibilidade dos autos é valorizada pelo vínculo mais direto que ela proporciona entre os(as) serventuários(as) e os casos de VDFM.

As pastas de VDFM coexistem no espaço compartilhado com a serventia judicial e, pela natureza das histórias que contêm, cobram vida. “Cada pasta dessas é uma vida”, afirma a diretora da secretaria de uma vara criminal visitada, que também informou que as capas dos processos de VDFM agora são cor-de-rosa por sugestão dela, como forma de distingui-los e garantir que não sejam esquecidos em meio a muitos processos, de diferentes naturezas, numa vara não exclusiva. E, apesar da necessidade de recorrer a esse tipo de estratégias manuais na gestão dos autos físicos (como a de rotular com uma pasta de cor distintiva), a possibilidade de implantar o processo eletrônico não é necessariamente enxergada como vantajosa. Perguntada sobre esse aspecto, a diretora afirmou não saber se o processamento digital poderia facilitar o trabalho, pois “o pessoal da área cível diz que tem problemas por demora, sistema pesado”.

De forma correlata, em locais onde o processo eletrônico já foi implantado como política de gestão judiciária, ao mesmo tempo que o processamento digital trouxe algumas vantagens incontestáveis, sua intangibilidade passou a representar empecilhos não calculados, além de implicar estratégias de transição (do físico ao digital) com novas sobrecargas a ser administradas. Tal questão emerge nos seguintes relatos.

O problema do processo eletrônico é que você não vê, não há pilha na mesa. Então, precisa de organização para não esquecer. Tentamos organizar o que está precisando mais. (...) A gente consegue puxar relatório dos processos paralisados – aqueles há mais tempo sem movimentação. (...) cuidando para não ficar um processo esquecido no sistema. O digital é bom que consegue ver de várias formas, o que precisa expedir, o que está mais tempo parado, o que voltou do juízo, o que tem petição. Tem que fazer um pouco de cada coisa. Dar prioridade para algumas coisas, por exemplo, mandado de intimação, quando é medida protetiva (diretor de cartório entrevistado em um JVDFM).

Hoje tem processo digital. Ao mesmo tempo que ele foi implantado, precisamos observar, aprender e já processar, sem muito tempo para compreender. Tivemos um pequeno curso específico para isso, um tanto rápido. Uma funcionária da empresa que gerou o sistema veio dar apoio – uma semana, dez dias. Fase difícil [referência à questão da transição pela digitalização do sistema] (diretor de cartório entrevistado em um JVDFM).

No entanto, a informatização do processamento dos autos, para seguimento das atuações e geração de dados estatísticos, é vista por alguns(mas) como ineficiente ou obstrutivo. A diretora da secretaria de uma vara criminal expressou achar “o sistema ineficiente, pela dificuldade de encontrar as coisas e até mesmo de saber da prescrição”. A mesma funcionária, ao ser questionada sobre o número de processos em tramitação na vara, apontou divergências nas diretrizes, o que, somado ao sistema ineficiente, dificultaria a geração de informações quantitativas. Ela explicou que os dados levados em consideração pelo CNJ diferem dos critérios seguidos pelos TJs, o que impacta nos dados quantitativos. Por exemplo, segundo afirmou, “alguns pedidos de liberdade não são considerados processo pelo CNJ”.

Da mesma forma, as falas fazem transparecer divergências de opinião e de praxe em relação às diretrizes dos respectivos TJs, no que tange à manipulação física dos autos. Para a diretora de secretaria de uma vara criminal, dar baixa da medida protetiva no sistema não implica em arquivamento dos autos físicos. Ela reivindica a importância de mantê-las em apenso ao processo criminal, a despeito da determinação contrária da corregedoria. Para um diretor em outra unidade, por

sua vez, vigiar o Malote Digital<sup>8</sup> resulta em uma carga a mais desnecessária, que se resolveria voltando ao encaminhamento físico das medidas protetivas.

### 3 MAS E O CARTÓRIO... FAZ O QUÊ?

No desenvolvimento da pesquisa de campo, prestou-se especial atenção à divisão do trabalho e aos tipos de tarefas desempenhadas no cartório. As definições feitas pelos(as) diretores(as) para tornar mais eficiente o trabalho, com um quadro de servidores que se percebe sempre insuficiente, denota que a padronização vinda das políticas de gestão cartorária definidas pelos TJs (sobre divisão por setores, tarefas/funções ou por dígito) nem sempre podem ser seguidas. A eficiência do trabalho cotidiano é resolvida pelos(as) diretores(as) com escolhas que matizam as diretrizes, adaptando-as à realidade local da unidade judiciária – como quantidade e qualidade dos(as) servidores(as), volume de processos, fluxos de trabalho conforme o tipo de processamento (digital ou físico), combinados específicos entre diretores(as) e juízes(as), fluxos diferenciados na tramitação das medidas protetivas etc.

Em meio à adaptação burocrática dos cartórios, as falas dos(as) entrevistados(as) sinalizam algumas tarefas-chave que acontecem de forma preponderante – mas não somente – no balcão, e que mostram, com contundência, como a gestão judicial (que inclui a gestão administrativo-judicial cartorária) não se resume aos autos; ou, dito de outro modo, que nem todas as operações ficam registradas em peças que contêm atos/dizeres de autoridade (despachos, mandados, sentenças, pareceres etc.). Entretanto, é importante lembrar que, como afirma Lugones (2012, p. 69-70), não é possível enxergar uma equivalência ou identidade entre autos (ou pastas de autos) e gestão ou processamento. Há um espaço de interações que os autos não capturam, um universo do que fica de fora, mas que se materializa em práticas burocráticas cotidianas. Sem necessariamente deixar registros – digitais ou no papel –, essas práticas participam do processo de produção de justiça (Lugones, 2012; Amaya, 2015).

Destaco aqui dois conjuntos de tarefas cartorárias que cabem nessa caracterização e que se encaixam na esfera das funções desempenhadas ao balcão ou do balcão para fora – lembrando a distinção entre “atendimento para fora” e “trabalho para dentro” do balcão –, captada nas significações mobilizadas nas diferentes falas: i) o trabalho de escutar; e ii) o trabalho de informar, comunicar e encaminhar. Essas operações são ressaltadas por revelar visões e sentidos que

---

8. De acordo com a definição do CNJ, o Malote Digital é um sistema de troca eletrônica “desenvolvido com a finalidade de possibilitar comunicações recíprocas, oficiais e de mero expediente” entre os órgãos do Poder Judiciário. Conforme se descreve no site do CNJ, “atualmente, o sistema é utilizado por todo o Poder Judiciário em substituição à remessa física de comunicações nos termos da resolução nº 100/2009/CNJ, acelerando o trâmite de documentos, representando uma significativa economia ao erário”. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/malote-digital/>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

emergem do saber de experiência dos(as) servidores(as), moldado em contato com as partes envolvidas nos conflitos. O que me leva a argumentar que a sua execução concretiza uma ativa participação dos cartórios na produção do direito e da justiça, com impacto no percurso das usuárias por meio do sistema de justiça.

Os cartórios participam na tarefa de dizer e fazer o(s) direito(s) – mesmo que não seja reconhecido e inclusive negado por alguns(mas) diretores(as). Com isso, participam da produção de sentidos de justiça, que pesam de modos não previstos no tratamento dos casos. A serventia judicial dos cartórios realiza muito mais do que o mero cumprimento dos despachos e decisões judiciais, embora essa crença esteja embutida nas autorrepresentações que os(as) diretores(as) oferecem nos seus depoimentos, ao descreverem o conteúdo do trabalho secretarial. Saliento o depoimento de um diretor de cartório em um JVD FM, quando perguntado pela formação específica na temática da VDFM.

Especificamente ligado à violência doméstica, eu diria que não. Tivemos alguns cursos, inclusive pelo Senac [Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial], mas mais ligados à questão de gestão. Pelo TJ houve um *workshop* com a participação de vários diretores (...), em que se tratou do sistema informatizado e rotinas de trabalho, formas de atuar de cada cartório – dirigido aos diretores de cartório de varas especializadas de violência doméstica. Debruçamos sobre as rotinas ligadas às medidas protetivas, como funcionam os processos, critérios utilizados por cada um. Houve intercâmbio entre os diretores, o que ajudou a ter uma visão mais ampla, e, eventualmente, mudar algumas rotinas/sugestões, procedimentos. (...) *Não foi um curso contratado pelo tribunal, não era uma questão jurídica. Até porque, para nós, diretores, não somos operadores de direito – não nos cabe questionar, mas dar cumprimento às determinações judiciais. Dar celeridade e eficiência* (diretor de cartório entrevistado em um JVD FM, grifo nosso).<sup>9</sup>

Desse modo, sugiro um contraponto à centralidade do magistrado como figura de autoridade que concorre no campo judicial pelo monopólio do direito de dizer o direito (Bourdieu, 1989), e as tarefas desenvolvidas pelos(as) servidores(as) do cartório judicial, em contato com as partes envolvidas nos conflitos de VDFM, dão conta de uma zona importante de produção do direito e da justiça, que não se restringe ao debate juridicamente regrado entre profissionais do direito – assunto destacado na análise de Bourdieu (1989, p. 229). Numa perspectiva mais ampliada

---

9. Opinião que corresponde com um depoimento colhido em caderno de campo na etnografia realizada por Amaya (2015, p. 64). À época, a chefe do cartório manifestou (grifos no original): “*O cartório não tem nada a ver com a produção das decisões. (...) Você fala em desafio na aplicação da Lei Maria da Penha? Não tem. É dizer que eu não posso parar para entender a lei. A lei nasceu falha. Com muitas contradições. Mas não me compete entender nem interpretar a lei. Isso é problema do juiz. Eu tenho que ser fria. Porque o processo tem que andar. Devo fazer cumprir as decisões do juiz só. Sou uma operadora do direito*”. Chama atenção a presença de diferentes significados, de um cartório para outro, atribuídos à expressão “operador do direito”. No trecho citado nesta nota, de uma pesquisa antecedente, a expressão é usada pela chefe do cartório, no sentido de “executor das decisões do juiz”. Enquanto isso, em alguns cartórios da pesquisa que embasa este texto, a mesma expressão ganha o sentido de “profissional do direito com autoridade para dizer o direito”.

das práticas presentes no espaço judicial, pode-se afirmar que o processo decisório acontece para além das formas jurídicas instrumentalizadas pelo juiz e demais operadores jurídicos. Assim, os(as) servidores(as) do cartório contribuem com suas práticas cotidianas para a sustentação do poder simbólico do jogo jurídico, em que a realidade dos conflitos se transmuta em realidade jurídica (Bourdieu, 1989, p. 227-231; Amaya, 2015, p. 54-57). Entretanto, os achados dessa pesquisa nos levam um pouco além. As tarefas cotidianas do cartório, mais do que a mera execução das ordens judiciais, são em si mesmas produtoras de direito: um direito dito com outras formas, não ritualísticas, no balcão e fora dos autos, sem intervenção do magistrado e sem debate entre profissionais investidos(as) de autoridade, ou que atuem por procuração – magistrados(as), promotores(as), advogados(as), defensores(as) públicos(as) etc.

### 3.1 O balcão como lugar de escuta: trabalho emocional, identificações e representações sociais de gênero

O balcão é o lugar onde o atendimento ao público se materializa. Esse público abrange mulheres em situação de violência, autores de violência e os(as) advogados(as). É o lugar da vara ou juizado que se abre ao público para receber solicitações, perguntas, documentos e até desabaços. Todo dia, sem hora marcada, sem a solenidade de uma audiência, o balcão é o lugar em que as partes podem, de maneira espontânea, consultar os autos e requisitar informações sobre o andamento dos processos. Para as mulheres, é o primeiro contato com o Judiciário, depois de registrarem a ocorrência da violência na delegacia. É o local do olho no olho, onde o Judiciário dá as caras, explica, orienta e responde sobre a justiça que está sendo administrada.

Tem que ter alguém de plantão no balcão para atender ao público e encarnar a escuta e a resposta. Essa escuta, por si, pode inclusive ser enxergada como a própria resposta da Justiça, conforme apontado pelo diretor da secretaria de uma vara de VDFM (grifo nosso): “em cartório não há aspectos delicados, nós tentamos ter um bom atendimento no balcão. Na verdade, *as partes nem sempre procuram solução, elas querem ser ouvidas*”.

O balcão encarna uma face importante da prestação jurisdicional, que se concretiza no nível da interação direta com o público, operada pelos(as) servidores(as) do cartório que passam a desempenhar uma posição de “agentes relacionais” (Dubois, 2019, p. 109-111). Desse lugar, os(as) servidores(as) se envolvem diretamente na execução de uma “função social” (a escuta), operada a partir de um “sentido prático” que lhes permite lidar diariamente com problemas sociais de difícil resolução, fazendo o que se pode em condições precárias, de meios insuficientes, regras incertas, sem capacitação para tal e pouca valorização do trabalho de escuta pela hierarquia (Dubois, 2019).

Ao afirmar que as partes querem ser ouvidas, e ao incorporar essa demanda social ao seu trabalho de linha de frente, aquele diretor nos remete a uma constatação habitual nas pesquisas empíricas sobre a administração institucional dos conflitos, que sintetizo na seguinte premissa: a audiência judicial não é o lugar de escuta das partes, do que elas têm a falar sobre sua visão do mundo e da sua própria compreensão do conflito. A escuta que se encena na audiência judicial é disciplinada, isto é, limitada pela racionalidade jurídica que categoriza, simplifica, filtra e neutraliza os conflitos de gênero (Amaya, 2015; Geraldo e Sciammarella, 2017). Parece que resta então uma dívida de escuta no atendimento ao público que cabe ao cartório compensar. Durante a pesquisa de campo que embasa este capítulo, nos diversos momentos de observação das audiências judiciais, seguidas de entrevista às mulheres em situação de violência, saltou à vista essa economia moral e o disciplinamento da participação oral das mulheres em situação de violência, bem como a percepção delas de não ser ouvidas e de não entender o que se passa na audiência, nem o desfecho dos seus casos (CNJ e Ipea, 2019). A necessidade de esclarecimentos, originada nas zonas obscuras e ilegíveis do rito da audiência judicial, se torna mais uma demanda de escuta e de respostas que as usuárias buscam satisfazer no balcão.

Assim, é possível dizer que o atendimento do balcão operacionaliza um modo de “governar pela escuta” (Fassin, 2004, p. 11) que se traduz num “tratamento dos problemas sociais a partir da atenção prestada às dificuldades individuais, tendencialmente apreendidas sob um ângulo psicológico” e que “simples agentes administrativos” (não somente médicos, psicólogos e assistentes sociais) “são igualmente levados a desempenhá-lo” (Dubois, 2019, p. 119). Iluminando a análise com a lente proposta por Fassin (2004, p. 11), podemos enxergar o balcão do cartório como um local onde acontece (ou se espera que aconteça) a disposição de escutar o infortúnio. Parfraseando o autor, mais do que observar as estruturas, enfocar o balcão como lugar de escuta nos convoca a reparar nas atitudes: de prestar atenção (ou não) a outrem que sofre, de incorporar a capacidade (ou não) de reconhecer a fragilidade íntima por trás dos conflitos, de se deter para executar o trabalho de escuta. A prática social da escuta, levada ao plano da linha de frente da política pública judiciária, nos leva a atentar para as particularidades da interação entre a pessoa, servidor(a), que, do balcão, encarna o papel de escuta (*écoutant-e*); e a pessoa escutada que aposta na publicização do seu sofrimento. Seria uma prática social que diz respeito a uma “competência caracterizada por uma empatia cultivada” mais do que por uma matéria ou especialização técnica específica (Fassin, 2004).

Voltando aos achados do campo, encontramos que, para alguns(mas) servidores(as), justamente porque é lugar de escuta – na contramão da demanda de produtividade que também pesa no cartório –, atender o balcão representa uma tarefa secundária, que deve ser delegada aos(às) estagiários(as). Ocorre assim em pelo menos

seis das catorze secretarias levadas em consideração neste estudo, bastando as orientações gerais do(a) diretor(a) e a intervenção de um(a) servidor(a), em caso de necessidade. Para outros(as) (sete secretarias), se não é uma tarefa atribuível aos(as) estagiários(as), também não é possível ser coberta com um(a) servidor(a), dedicado a isso de forma exclusiva, ou por períodos prolongados. Nesses casos, o atendimento (a escuta) do balcão comporta uma tarefa que todos(as) realizam, ou pelo sistema de rodízio, ou simplesmente pela lógica do servidor que estiver mais disponível ou menos atarefado.

Em um JVDFM, o diretor de secretaria dá a entender que, apesar de importunadora, é uma tarefa que somente os servidores “técnicos” que compõem a “sessão processual 2” – equipe integrada só por servidores(as) do quadro, sem estagiários(as) – têm capacidade para realizar: “Todos da sessão 2 fazem atendimento, há escala. *Perdemos tempo* com isso, todos ouvimos a pessoa (...). Só técnicos; estagiários (...) não têm conhecimento e não têm responsabilidade com isso”. E, se em raras ocasiões os(as) diretores(as) relatam tomar parte nessa tarefa, esse envolvimento direto é tão visível, em alguns relatos, como necessário para um atendimento mais adequado. Com efeito, em uma das varas de VDFM, a diretora do cartório afirmou que, diante de situações mais sensíveis ou críticas, ela se dispõe a atender as mulheres em sua sala, fazendo uma espécie de acolhimento. Inclusive, como caso diferenciado, que exemplifica o peso da tarefa de escuta, está o de uma vara criminal em que foi criada uma “Sala Lilás” para a tramitação especializada dos casos de VDFM e tratamento mais cuidadoso às partes, onde a servidora responsável chega a sentir uma sobrecarga que ultrapassa sua competência: “meu trabalho ultrapassa a função de servidora. Sou psicóloga, assistente social, servidora. Tem época que me sinto muito atarefada”.

Outro aspecto relevante observado é a identificação, em razão do gênero, entre atendente e atendido(a), apontada em algumas falas como um fator positivo na escuta do balcão. Parece mais aceito que mulheres sejam atendidas por mulheres, ao se partir da ideia de que só elas demonstram empatia para escutar outras mulheres, ou têm a sensibilidade necessária para lidar com a carga emocional envolvida na escuta. Ser homem seria vantajoso na hora de administrar a escuta dos homens autores, ao se partir da ideia de que envolve um papel de controle e disciplinamento que as servidoras mulheres não conseguem realizar. Reflete-se, assim, um trabalho adicional de administração das emoções, que deixa transparecer posicionamentos diferenciados em razão das identificações de gênero adotadas no atendimento ao público. São instigantes, nesse sentido, os trechos a seguir.

O grande problema que vejo no atendimento é quando as mulheres do cartório atendem, tanto aqui como na Casa da Mulher Brasileira (CMB). Queriam se prevalecer sobre as mulheres, contando umas histórias, e elas me chamavam e já mudava a figura, eu já cortava o assunto e informava os direitos. Eles mudavam o tom (...). Aqui não começou [juizado novo, instalado no primeiro semestre de

2018], mas já sei que terei que prender, desmaiar, gritar, ter que controlar, lidar com situações para garantir o bom andamento do serviço (diretor de cartório entrevistado em um JVDFM, quando perguntado sobre os aspectos delicados na interação com os homens autores de violência).

É no trato mesmo. Alguns chegam com ânimo alterado, nervosíssimos. Já teve situação de réu entrar e dar um enorme tapa no balcão. Chegam valentões, querendo dominar o ambiente. E é difícil, porque não posso aceitar. E então, pessoalmente, vou para reprimir esse tipo de situação. Já levei dois presos daqui, e outros quase isso. Tem um que é atrevido, vem querendo mandar, parece meio louco. Não é tão incomum. É o mais difícil que acontece, pois é difícil de lidar. Tem um detector de metais, mas na hora não sei o que pode acontecer. Nunca aconteceu, mas chegou perto (diretor de cartório entrevistado em um JVDFM, quando perguntado sobre os aspectos delicados na interação com os homens autores de violência).

(...) principalmente quando elas estavam sendo pressionadas, elas ficavam nervosas, tremiam, falavam que ficavam nervosas com negócio de Justiça, não olhavam nos olhos. Sentia que as mulheres se sentiam mais desconfortáveis quando o atendimento era feito por servidores homens, então buscava sempre, nos casos de VDFM, que mulheres prestassem atendimento (diretora de cartório entrevistada em uma vara de VDFM, quando perguntada sobre os aspectos sensíveis na interação com as mulheres em situação de violência).

(...) nunca houve capacitação de servidores para o atendimento a mulheres em situação de violência doméstica. Por elas chegarem fragilizadas e, não sei se é porque a gente é mulher e tem essa percepção logo de cara, acho que o homem não tem essa percepção, essa sensibilidade de ver, de atender, de acolher aquela mulher que chega fragilizada na sala. Por exemplo, o meu colega de trabalho, acho que ele não tem essa vocação de atender (diretora de cartório entrevistada em uma vara de VDFM, quando perguntada sobre a capacitação específica em VDFM).

(...) é um trabalho muito delicado (...) não é nada automático, consideramos a delicadeza das situações. É tudo racionalizado, que qualquer uma de nós pode passar. Na vara, todas as servidoras são mulheres, só o juiz é homem. Então todo mundo tem isso na pele, qualquer uma de nós pode passar [por isso] (diretora de cartório entrevistada em uma vara de VDFM, quando perguntada sobre os aspectos delicados na interação com as mulheres).

Em alguns casos, é evidente o atravessamento de diferentes visões, por vezes estereotipadas, sobre o comportamento e as atitudes dos(as) usuários(as) que procuram atendimento. As falas dos(as) entrevistados(as) dão notícia dos posicionamentos a partir dos quais, na vivência cotidiana do contato direto com os(as) usuários(as), casos e sujeitos são enxergados, apreendidos e julgados – mesmo que de forma não explícita, nem oficial. Algumas frases extraídas das entrevistas, indicadoras desses julgamentos são:

- “elas vêm muito nervosas”;
- “a mulher está muito alterada”;
- “às vezes eles nunca passaram por uma experiência dessas, nunca foram ouvidos, são carentes”;
- “a grande maioria dos nossos autores não é de criminosos da vida do crime mesmo, (...) são pais de família, são pessoas normais”;
- “tem um que é atrevido, vem querendo mandar, parece meio louco”;
- “nós temos fama de pistoleiro (...) tínhamos índios tupinambás canibais (...) tá no DNA”;
- “aqui réus são primários (...) não se lida com criminosos (...) chegam revoltados (...) mas sabemos lidar com isso”;
- “‘filhos’ é o ponto mais delicado, mulher não deixa ele ver o filho, ela usa protetiva a favor dela e amplia para filhos, e isso não pode acontecer”;
- “são brigas de família, lógico que tem a história do cara que é bandido, (...) esse aí não vai mudar, mas tem muito pai de família que é bom pai, era bom marido, mas que teve uma discussão”;
- “às vezes as mulheres comparecem e se perde muito tempo tentando fazer com que elas compreendam os alcances da lei, os benefícios, mas não funciona”;
- “os homens se arrependem, querem voltar ao convívio do lar e ver os filhos”;
- “a gente vai aprendendo a lidar com esse público (...) muitas choram no balcão, a gente precisa fazer atendimento tipo psicólogo”;
- “essas pessoas são doentes e precisam ser orientadas”; etc.

A consciência de que a escuta envolve trabalho emocional e a evidência de que é uma tarefa atravessada por identificações e representações sociais de gênero são aspectos que poderiam explicar os modos mais ou menos empáticos de tratamento observados. Isto é, o nível de envolvimento que o(a) servidor(a) estiver disposto(a) a encarar e sustentar estaria condicionado por juízos – não neutrais ao gênero – sobre as demandas e atitudes de usuários(as). Assim, enquanto em uma unidade observou-se um estagiário evitando o contato visual com a mulher atendida, não se importando em deixá-la esperando sem retornar com uma resposta, em outras unidades as diretoras da secretaria não somente se dispõem a assumir diretamente o atendimento, como sugerem que uma escuta mais detida possa ser imprescindível em determinadas situações, mesmo que demande tempo

e espaço não planejados para isso – nesses casos, as diretoras não veem problema em convidar a usuária para conversar na sala do cartório, por exemplo.

### **3.2 A tarefa de informar, comunicar e encaminhar: o direito produzido no cartório**

Informar, comunicar, intimar, encaminhar e fazer certidões são atividades que sobressaem nas falas dos(as) entrevistados(as), como tarefas próprias da gestão realizada pelo cartório e que ganham relevância ao definirem os rumos das mulheres em situação de violência que procuram acesso à resposta judicial por meio dos serviços dos órgãos parceiros do sistema de justiça (DPE e Ministério Público), do atendimento multidisciplinar e da rede de apoio externa (quando existe na localidade).

Ao realizar essas tarefas, a serventia do cartório participa da concretude da interlocução entre o Judiciário e as usuárias. Comunica-lhes despachos e decisões judiciais; avisa da convocação para as audiências; orienta acerca dos passos que devem ser dados para obter respostas e serviços específicos; traduz e registra no papel (certidões e termos) o interesse expresso pela mulher que chegou ao balcão falando que quer desistir (“retirar a queixa” ou arquivar) ou ainda para avisar do descumprimento e insistir na manutenção da medida protetiva.

Tarefas que parecem e se pretendem mecânicas, de mera execução ou gestão, e desprovidas de reflexão, na prática traduzem compreensões variadas dos limites legais da atuação do cartório (o que lhe cabe ou não fazer e o que lhe é autorizado ou não fazer). Essas tarefas moldam, portanto, concreções variadas de um princípio de legalidade que não existe cristalizado nas normas positivas (legislação, regulamentos e diretrizes), mas que é maleável e se produz no dia a dia na praxe cartorária, no vaivém de posturas e condutas, as quais refletem a presença de uma brecha ampla de discricionariedade.

Tratar-se-ia do “uso das margens de manobra” por agentes administrativos localizados em posições subordinadas que, sem ser “em si bom ou ruim”, configura uma realidade passível de ser captada e compreendida pela observação empírica, na sua dupla face de “discricionariedade como uma garantia de flexibilidade e adaptação às realidades do terreno, ou como o risco de arbitrariedade burocrática, contrária à igualdade de tratamento dos usuários” (Dubois, 2019, p. 114).<sup>10</sup> Seguindo a chave de análise sugerida pelo autor, constatamos a difícil limitação do poder discricionário presente no trabalho cartorário, haja vista sua natureza de trabalho relacional por fora dos autos e das audiências, exercido no caso a caso nas interações locais e enfrentando simultaneamente expectativas

---

10. Dubois (2019, p. 114) lembra, evocando Lipsky (1980), que “a premissa de um poder discricionário (...) é o núcleo da teoria da burocracia do nível de rua, a qual pretende demonstrar o papel dos funcionários da linha de frente na reorientação das políticas públicas”.

de adequação do serviço e deficiências estruturais, nas condições em que esse serviço se presta pelo Judiciário.

Alguns exemplos de margens de manobra ou brechas de discricionariedade que se depreendem das falas, e que também podem ser interpretados como expressões de “ativismo burocrático” (Buchely Ibarra, 2015, p. 183) são:

- o recurso (ou não) ao atendimento telefônico, ou por aplicativos de comunicação instantânea (como o WhatsApp);
- a ênfase na impossibilidade de prestar orientações propriamente jurídicas às mulheres que buscam esclarecimentos sobre seus casos no balcão;
- a afirmação de que não é necessário comunicar as medidas protetivas para a polícia porque “polícia não entra nesse contexto” enquanto em outro cartório essa comunicação é considerada fundamental para garantir acompanhamento e fiscalização da medida protetiva;
- a atribuição do cartório de conferir o conteúdo da medida protetiva deferida no plantão e definir se deve ou não repassá-la para a revisão do juiz;
- a criação e mobilização (ou não) de estratégias para lidar com as dificuldades na localização das partes;
- a atribuição de registrar por escrito, em certidões e termos, as manifestações das vítimas sobre o descumprimento da medida protetiva ou sobre a vontade de desistir do processo; etc.

Encaminhamentos para a Defensoria Pública, para uma equipe técnica multidisciplinar ou para o Ministério Público é uma atribuição desempenhada rotineiramente pelo cartório e acontece de forma verbal, no diálogo mantido durante o breve atendimento no balcão. Diversas falas dos(as) entrevistados(as) dão a entender que isso pode funcionar como método para desafogar a carga de atendimentos – por conta das limitações de tempo e espaço e do trabalho emocional que a escuta envolve; ou para reforçar os limites do que cabe à vara ou juizado tramitar –, haja vista o volume de processos, como acontece visivelmente com a filtragem dos assuntos criminais e de natureza cível.

Dessa maneira, um encaminhamento feito no balcão pode determinar, por exemplo, se uma mulher em situação de violência acessa ou não os serviços da Defensoria Pública para obter assistência técnica legal. O habitual é que só no balcão ela venha a se inteirar que esse serviço existe e adquira alguma noção básica do seu funcionamento. Ou pode influenciar na conduta que ela irá potencialmente assumir, em caso de descumprimento das medidas protetivas, ou diante de uma nova ocorrência de violência.

Poder-se-ia dizer que esses encaminhamentos também estão atravessados pelo entendimento do(a) atendente sobre o que é o direito de acesso à justiça e como se concretiza. O(A) atendente pode considerar, em determinado caso, que a mulher em situação de violência não só necessita como também tem o direito de acesso à assistência da Defensoria Pública, e então resolver encaminhá-la. Ou simplesmente, sob um entendimento contrário, omitir qualquer menção a esse serviço. Tratar-se-ia de um julgamento implícito sobre o conteúdo do direito de acesso à justiça, feito na hora, nesse breve contato, que acaba por impactar nas orientações e informações fornecidas às mulheres e, por consequência, nos rumos subseqüentes seguidos por elas.

De volta ao contraponto da centralidade do magistrado depreendida da visão bourdiana, diremos que os encaminhamentos realizados caso a caso no cartório configuram o acionamento localizado de uma gramática dos direitos (Vianna, 2013) concretizada em operações de julgamento do “que as partes realmente necessitam, querem e apelam” (Bourdieu, 1989, p. 227), isto é, de “fabricação da necessidade e da desnecessidade jurídica, como parte do exercício do poder simbólico do campo jurídico” (Amaya, 2015, p. 54). No contexto da concretização da política pública judiciária, no qual essa análise empírica se inscreve, e retomando a análise de Dubois (2019), pode-se dizer que o trabalho cartorário, nas unidades judiciárias competentes para o tratamento dos casos de VDFM, materializa uma “casuística burocrática como modo de governo” (Dubois, 2019, p. 113-117). Fica nítido que, segundo Dubois (2019, p. 113), “o trabalho daqueles que se chamam agentes de execução raramente se reduz a uma simples e estrita aplicação de regras e instruções, as quais jamais serão claras o bastante para evitar a possibilidade de reinterpretções, nem mesmo suficientemente completas para dispensar adaptações em casos singulares”.

Outro aspecto que reflete esse fenômeno encontra-se no conjunto de expectativas que os(as) servidores(as) criam quanto à participação das mulheres na tramitação das ocorrências de VDFM: se elas são ativas, se têm iniciativa e verdadeiro interesse na efetivação da medida protetiva e no andamento do processo – expectativas que orientam os julgamentos implícitos contidos nos atos de encaminhar, comunicar e informar. Isso se traduz, por vezes, numa responsabilização explícita das mulheres, como acontece, por exemplo, por ocasião das dificuldades em localizar o agressor para fins de intimação. As desistências das mulheres, da mesma forma, são percebidas como condutas ingratas ou não condizentes com os investimentos institucionais e subjetivos realizados pelos(as) servidores(as) no processamento dos pedidos de proteção e de judicialização. Destaco os trechos a seguir (grifo nosso).

Eu queria falar sobre as vítimas. Muitas vezes o réu muda de endereço e elas não vêm avisar. Sabem onde ele se encontra. Não sei se é falta de orientação, mas elas não têm a diligência de vir falar que houve mudança de endereço [do agressor]. (...) elas

querem a proteção do juiz. Mas infelizmente a gente percebe que é temporário, e depois tiram a representação, infelizmente, sabe... elas próprias. A gente tenta, a gente corre. Lembro de um caso (...) ela estava desesperada com a criança, fizemos de tudo para ela conseguir a proteção. A gente fica preocupada... Mas aí passaram uns dias, eu [a] encontrei no shopping, e ela estava com o agressor. Ela me olhou muito sem graça. [Elas têm a] expectativa de ser protegidas, ter a proteção do Judiciário. Mas depois *elas próprias acabam desfazendo do nosso trabalho*. (...) *O que precisava era mudar a cabeça das vítimas* (diretora de cartório entrevistada em uma vara criminal).

[As comunicações se realizam] sempre por oficial de justiça e, se não se encontra o acusado, tem um ato do tribunal que seguimos em que nós expedimos outro mandado para a vítima para a indicação, em 48 horas, de um novo endereço. Se ela se silenciar, pode ensejar uma revogação da medida (diretor de cartório entrevistado em uma vara de VDFM).

[A mulher] estava nervosa, com medo. Fiquei preocupadíssimo, não é função nossa fazer pedido, mas vi a urgência da situação. Pessoa em perigo, extremamente nervosa. Encaminhei para a promotora, e já para o juiz que decidiu, e a medida protetiva saiu no mesmo dia. No dia seguinte ela chegou no balcão e pediu para tirar:

– O quê? A senhora estava desesperada...

– Sabe o que é, eu só queria dar um susto nele... já basta, já deu.

– A senhora não está falando sério... a senhora usou da máquina do Judiciário, levar mandado à noite, oficial foi à noite na sua casa.

Eu encaminhei ao Ministério Público para dar ciência da situação. Não tem o que fazer, se ela quer tirar, vai tirar. *Muitas vezes elas vêm aqui e não fazem um bom uso do direito que a lei confere a elas* (diretor de cartório entrevistado em um JVDFM).

É visível um esforço para explicar as desistências das mulheres, ao mesmo tempo que alguns(mas) entrevistados(as) refletem a descrença compartilhada do próprio funcionamento do Judiciário, como se exemplifica no depoimento a seguir.

[Elas] esperam uma resposta, nem que seja para amedrontar o companheiro, muitas chegam e dizem “olha, eu não queria, mas fiz isso porque ele pensa que não vou tomar nenhuma providência, então vim porque ele tem que saber que eu não tenho medo”. E eu encorajo, porque algumas chegam lá e se sentem até culpadas, parece que elas estão fazendo um mal às pessoas e a elas mesmas e eu digo “parabéns, a senhora teve coragem”. Eu esclareço muito para elas. Agora, acredito que quem procura a Justiça, sendo violência doméstica ou não, quer resolver seus conflitos e quer uma resposta imediata. O que me preocupa muito é a questão do tempo de tramitação, porque quanto mais demora, mais o sentimento de impunidade fica escancarado. Isso me preocupa porque, além de ser ruim para a imagem do Judiciário, gera um sentimento além de impunidade, de descredibilidade. [É] uma matéria difícil de se trabalhar, onde nem todo mundo tem perfil. É uma matéria desacreditada, pelos próprios servidores, juízes, promotores, defensores. Nesse

contexto, a vítima, além de estar fragilizada, quer a resposta, e, no momento em que ela não tem [resposta], ela fica desacreditada também e cai nesse contexto aí.

(...) quando é crime de ação penal privada (injúria), intima-se a vítima para num prazo de três meses apresentar queixa-crime, se quiser. A maioria perde o prazo por nossa culpa, porque nós não temos tempo de fazer as intimações; quando a gente vai pegar o processo verifica que já passou o prazo, aí a gente não faz mais, simplesmente certifica, porque não temos recursos humanos para pegar esses processos. A cidadã e o cidadão têm direito e ele tem que ser respeitado. Infelizmente eles perdem o direito, mesmo não sabendo (diretora de cartório entrevistada em uma vara de VDFM).

Os(as) servidores(as) dos cartórios participam do mal-estar constante que decorre do lugar que ocupam na malha burocrática do sistema de justiça, em meio a dois extremos: entre as demandas e desistências das usuárias e as limitações do Judiciário que representam e encarnam. Todavia, essa representação acontece em um duplo movimento de identificação e de estranhamento com o Estado, traduzido na oscilação correlata de distância e proximidade dos(as) usuários(as). A identificação, enquanto agentes estatais (“nós, o Judiciário”), se reforça tomando distância de usuários(as) e implementando uma economia moral que impõe a evasão do envolvimento emocional e filtra a escuta no balcão. O estranhamento, isto é, a atitude de se distinguir do Estado (“eles, o Judiciário”), que por vezes embasa a atitude de maior proximidade dos(as) usuários(as), cobra acento diante de exaustão e limitações gritantes em que o trabalho é desenvolvido e diante da ausência de formação dos quadros de servidores(as), voltada para uma verdadeira especialização da prestação jurisdicional. Com efeito, são recorrentes as falas que sinalizam a ausência de capacitações na temática direcionada à serventia judicial do cartório, de modo que o saber prático, o que vem da vivência, é salientado como o arcabouço do qual eles(as) se utilizam para lidar com atendimentos e demais tarefas secretariais.

Alguns relatos colhidos em três unidades judiciais exemplificam esses posicionamentos. A servidora à frente da denominada “Sala Lilás”, em uma vara VDFM, narrou que já convidou a delegada para conversar sobre os desafios enfrentados, e já tentou articular ações com os movimentos de mulheres do município e com a promotora referência no tema. Nos casos de VDFM, ela afirma que o juiz não tem condições de fazer esse tipo de articulação porque é muito atarefado. A servidora frisou que gostaria de um maior apoio da Coordenadoria da Mulher – órgão que, ao seu ver, deveria identificar as comarcas que estão em dificuldade – e lamentou o fato de não ser informada dos cursos. Inclusive, chegou a comentar que gostaria de se encontrar “com a ministra Carmen Lúcia ou com a assessora dela para contar da dificuldade”. Sobre isso, relatou: “em 2016, mandei uma carta para a ministra contando a minha história e pedindo

apoio a ela. Não sei se a carta chegou às mãos dela; aliás, eu iniciei a carta dizendo: ‘tomara que esta carta chegue até as suas mãos’”.

A mesma servidora acha “terrível quando uma audiência é desmarcada; primeiro, porque gera grande despesa ao poder Judiciário, além da perda de credibilidade e o aumento da sensação de impunidade”. Na mesma linha, ela diz que preza muito para que as intimações sejam feitas com antecedência e que os processos estejam prontos e as audiências de fato se realizem. Contudo, as desmarcações acontecem, representando um grave problema. Nas palavras da servidora (grifo nosso),

aconteceu, durante uma semana da “justiça pela paz em casa”, que pessoas que vieram do sítio, que só tinham uma condução para vir, saíram às 3h30, chegaram no fórum e não ia ter audiências. Ficaram revoltadas. Eu me senti envergonhada como membro do Poder Judiciário. Quando aconteceu outras vezes, eu liguei para avisar as pessoas. Não é rotina servidor ligar para a parte, avisando que não vai ter audiência, mas eu liguei (...) e avisei (...) para não dar viagem perdida. E pedi para as pessoas espalharem (...). E as pessoas ficaram muito agradecidas, e tirou aquela culpa que não é minha, mas que *como membro do Poder Judiciário, como servidora, eu fico com vergonha*.

(...) A minha pretensão é organizar o setor e ir embora para a capital (...). Gosto muito do meu trabalho, mas *às vezes tenho a sensação de estar remando contra a maré, de fazer tanto esforço e o trabalho ser colocado abaixo, não quero reconhecimento, quero que as coisas andem* (servidora entrevistada em uma vara de VDFM).

Por sua vez, a diretora de secretaria em uma vara criminal relatou que, por iniciativa pessoal, fez um plano de celular para poder ligar de graça e achar as vítimas. E acrescentou “a gente faz de tudo aqui. (...) *A gente fica trabalhando com o pouco que tem. O que faz, eu sei que a gente faz da melhor maneira, mas a estrutura não permite*. Estamos longe do ideal. Infelizmente é uma realidade triste. Nossa estrutura não está boa mesmo”.

Outro diretor se soma aos depoimentos que refletem um sentimento de mal-estar. Quando perguntado pela avaliação geral da atuação do Poder Judiciário no enfrentamento à VDFM afirma que

pode melhorar, se é de tamanha importância social. Há dois juízes na vara e não há servidor sequer para um juiz. Então *eles fingem que estão cuidando de algo*. Deveria haver servidores treinados, em especial no atendimento. A vara deveria ter, para cada juiz, dois técnicos e dois analistas. Como são dois juízes, [deveria ter] quatro técnicos e quatro analistas. Aqui só há uma técnica e o gestor, que é analista. Além disso, a técnica vai se aposentar em breve (diretor de cartório entrevistado em uma vara de VDFM, grifo nosso).

Na linha das análises de Dubois (2019, p. 112-116), é possível afirmar que o trabalho relacional dos(as) servidores(as) dos cartórios, nas unidades pesquisadas,

reflete os dilemas cotidianos da realização de um “trabalho social” que envolve o atendimento de situações complexas ou “públicos difíceis” – como os agentes relacionais, em certas circunstâncias, podem enxergar sua clientela, segundo Dubois –, bem como lidar com as contradições estruturais em que esse trabalho se executa, e que dão azo à discricionariedade que acaba por materializar no dia a dia a política judiciária de enfrentamento à VDFM. E, como um correlato possível, à luz da leitura sugerida por Vianna (2013, p. 17-21), a oscilação dos(as) servidores(as) do cartório, entre distância/estranhamento e proximidade/identificação com o Judiciário e com os(as) usuários(as), contém a evidência de como a fronteira do dentro e do fora do Estado e do efeito de separação entre Estado e sociedade – debate caro à antropologia do Estado – se diluem no balcão, ao mesmo tempo que ali acontece boa parte da fabricação da política pública. Isso ocorre na medida em que o balcão opera simultaneamente como ponto de encontro e de distinção social, e como ponto de confluência de expectativas e demandas sociais – as das usuárias e as dos agentes relacionais que atuam na linha de frente.

Por fim, das falas se depreendem posicionamentos plurais, que refletem os sentidos de justiça localizados (Geraldo e Sciammarella, 2017; Lima, 2009) que os(as) servidores(as) mobilizam para dar significado às suas ações. Trata-se de uma dimensão simbólica que dá conta de concepções variadas sobre os conflitos, as demandas por direitos e como as partes envolvidas nos conflitos de VDFM vivenciam os direitos (Cardoso de Oliveira, 2010). A dimensão simbólica presente no trabalho cartorário oferece pistas adicionais de como os(as) servidores(as) que o desenvolvem se enxergam na estrutura burocrática do sistema de justiça como fazedores, na linha de frente, da política pública judiciária de enfrentamento à VDFM. A seguir, apresento algumas dessas significações.

Para o diretor de secretaria de uma vara de VDFM, o Judiciário representa “a última trincheira” do cidadão, “ainda que demore e que seja prolixo, que dependa de uma série de outros fatores e que transcenda sua vontade e seu direito”. Ele se baseia nessa visão para dizer que “mais de 90% das mulheres procuram uma solução para dentro de casa”, se valendo do Judiciário como “moeda de troca” para garantir aquilo que deveria ser o comportamento do cidadão [o autor de violência]. O servidor dá por suposto que “não há como garantir a tutela jurisdicional total” e que “o único freio judicial é o medo de ser preso”, na medida em que os comportamentos violentos estariam naturalizados por questões culturais, constituindo um quadro difícil (se não impossível) de mudar. Nas palavras desse diretor,

há um aspecto antropológico: (...) nós temos fama de pistoleiro, temos cidades perigosíssimas de frequentar, nós tínhamos índios tupinambás canibais que garantiam que, em se comendo o inimigo adversário, você tomava posse da coragem dele. E isso ensinou essa vertente da violência que não era gratuita, tinha a ver com

a terra e com a honra. Mas, com o tempo e a coisa da droga, ficou disseminado de uma forma banal. Isso está na natureza e no DNA (...). Automaticamente, se traduz à mulher com o homem. [Ele] acha que aquilo é uma propriedade dele – talvez seja esse um dos motivos que [fazem] do nosso estado um dos maiores polos de violência doméstica no Brasil (diretor de secretaria entrevistado em uma vara de VDFM).

Com base nessa compreensão, o mesmo servidor arguiu a favor de uma “pirâmide de prioridade” ou “triagem” que deveria ser estabelecida para direcionar o esforço institucional “sobre quem precisa de mais proteção”. Isto é, ele visualiza a necessidade de “um melhor controle por parte do Judiciário”, em todas as etapas da tramitação dos casos de VDFM: no ingresso, na concessão das medidas protetivas e na sua manutenção. Para ele, essa filtragem deveria ter início “já nas delegacias, em se constatando a necessidade da medida”, pois, a seu ver, “a base da pirâmide [hoje] é de pessoas que querem [apenas] melhorar o padrão comportamental de seus companheiros, e não de pessoas que estão sendo ameaçadas e correndo risco de vida”. Conclui dizendo que, “fazendo essa triagem, haveria uma menor demanda e um melhor atendimento a quem efetivamente precisa”.

Da mesma maneira que visões explicativas dos comportamentos violentos e da necessidade de racionalização da resposta judicial aparecem, também se mobilizam significações sobre uma Justiça com função restauradora. Por exemplo, uma diretora de secretaria assevera que “aqui, na violência doméstica, a gente não trabalha só com bandido, naquele sentido que a gente está acostumada a ver nos jornais. Aqui tem famílias, que discutem, brigam, se desentendem e acabam vindo parar aqui”. A abordagem restaurativa proposta pela servidora viabilizaria o discernimento do que a mulher em situação de violência realmente quer, o que se traduziria no conserto da instituição familiar ou das questões práticas da vida familiar:

(...) muitas vezes a vítima chega aqui e não sabe nem o que quer. Ela brigou, discutiu, teve algum tipo de agressão verbal ou física, mas no final das contas o que ela quer é resolver a vida dela, quer um atendimento com o psicólogo, quer um defensor público que entre com ação de alimentos, de divórcio. Na maioria das vezes, ela não quer que o cara seja punido. Claro que o processo penal vai correr, mas no final das contas o que vemos é isso, a vítima só quer resolver a vida dela (...). Aí a vara acaba servindo para isso também. Não é só punição. É para tentar ajudar, tentar consertar a família (diretora de cartório entrevistada em uma vara de VDFM).

Outra visão comum é a da expectativa das mulheres em situação de violência, que alguns consideram resumida à intervenção de urgência, pontual, contida na medida protetiva: “normalmente, quando vêm nos procurar, elas querem a medida protetiva. É nítido: elas não querem investigação, ação penal. É a urgência”, foi o que asseverou o diretor de cartório entrevistado em um JVDVM. Essa expectativa de proteção diria respeito a uma demanda de cuidado e de resolução com efeitos

concretos. Para alguns servidores, contudo, a resposta institucional assim esperada desborda a capacidade do Judiciário, como se extrai do excerto a seguir.

O que demandam mais é em relação às medidas protetivas. Criam a expectativa de que o Judiciário vai, de alguma forma, resolver o problema delas. Seja tirando ele de casa, afastando para não chegar perto. *Realmente é o nosso trabalho, mas a gente não pode estar sempre cuidando delas, nesse sentido.* Elas perguntam: “E se ele aparecer lá?” Orienta-se para ligar para a patrulha, pois eles é que oferecem esse atendimento. A gente não tem como colocar alguém cuidando na porta da casa delas, sabe... *Elas esperam que a gente cuide delas, mas a gente cuida dos processos*, e tenta realmente prestar [ajuda] da melhor forma possível. Mas o apoio físico e constante não cabe ao Judiciário. É essa a aflição que elas têm. A orientação é contatar a guarda municipal, que tem a patrulha de atendimento, que está [presente] para fazer esse atendimento. (...) A preocupação maior delas é [com] as medidas protetivas. A ação penal elas não se importam tanto (diretor de cartório entrevistado em um JVDFM, grifo nosso).

O material trazido à tona permite afirmar que o atendimento ao balcão e demais tarefas cartorárias compõem um conjunto de atividades que ganham relevância como dispositivos que (também) operam o dizer e o fazer do(s) direito(s) – e não só o juiz em audiências, despachos e sentenças – como elo fundamental da aparelhagem do Judiciário.<sup>11</sup> A participação dos(as) servidores(as) do cartório judicial, como justificada por eles(as) próprios(as) nas entrevistas, constitui um elemento relevante de compreensão do processo decisório dado nas práticas de administração de conflitos decorrentes da aplicação da Lei Maria da Penha – não como “resultado de um silogismo legal realizado por uma única pessoa”, e sim como produto de “diferentes interações, nas quais os atores envolvidos neste processo também participam ativamente na produção destas decisões” (Geraldo e Sciammarella, 2017, p. 14).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

“Elas esperam que a gente cuide delas, mas a gente cuida dos processos.” Esta frase, extraída de um trecho de entrevista com um diretor de secretaria, sintetiza a relevância da posição que ocupam os(as) servidores(as) dos cartórios na materialização da política judiciária de enfrentamento à VDFM.

As tarefas-chave focalizadas neste estudo (o trabalho de escuta e o trabalho de informar, comunicar e encaminhar) realizadas preponderantemente no balcão constituem uma zona importante de produção de justiça fora dos autos e do rito da audiência judicial, protagonizadas por “agentes relacionais” – serventia judicial das secretarias, com participação significativa de estagiários(as) – situados na linha de frente da prestação jurisdicional. Eles e elas instrumentalizam a gramática dos direitos para filtrar a escuta e justificar – informalmente – as informações dadas às

11. Utilizo-me da combinação das expressões usadas por Bourdieu e por Vianna: “dizer o direito” (Bourdieu, 1989) e “fazer e desfazer os direitos” (Vianna, 2013).

usuárias e os encaminhamentos correlatos, com julgamentos implícitos, nutridos das suas identificações e representações sociais de gênero.

Embora neguem seu papel como responsáveis pela produção do direito e da justiça, as práticas observadas e as percepções transparecidas nas entrevistas evidenciam sua autorrepresentação como agentes, com envolvimento direto na satisfação das expectativas das mulheres em situação de violência. Impactados(as) pelas restrições e condições precárias de trabalho visíveis nas limitações espaciais e nos dilemas de gestão cotidiana do tempo (administração da fila dos processos e significações variadas do prioritário e urgente); na ausência de especialização do serviço, reforçada pela inexistência de capacitações e cursos de formação voltada para os quadros de servidores(as); e na insuficiência de recursos humanos, faz-se o possível, mas há ressentimento em relação às deficiências estruturais e aos efeitos de distribuição desigual não resolvidos pela hierarquia.

Em meio aos múltiplos constrangimentos e desafios que as deficiências estruturais e o trabalho emocional envolvidos lhes impõem, instrumentalizam um saber de experiência moldado no dia a dia em contato direto com “públicos difíceis”, atravessado por identificações e representações sociais de gênero, para fabricar as necessidades e desnecessidades jurídicas das usuárias, julgar seus comportamentos (com atenção especial para as desistências) e buscar eficiência na gestão. Produzem, assim, sentidos de justiça e de legalidade cotidianamente. Contudo, compartilham a descrença na prestação jurisdicional como solução para o fenômeno complexo da VDFM, num duplo movimento de identificação e distinção do Estado e de distinção e proximidade das usuárias. Diariamente se veem compelidos a lidar com as contradições e lacunas das formulações e diretrizes que vêm do topo, e com a dívida de escuta e de cuidado decorrente da racionalidade jurídica e da economia moral própria do rito da audiência judicial. Desse modo, protagonizam a fabricação cotidiana da política judiciária de enfrentamento à VDFM, de baixo para cima, usando margens de manobra e brechas de discricionariedade para construir as adaptações locais possíveis.

Em suma, a posição que ocupam os(as) servidores(as) das secretarias e o conjunto de tarefas desenvolvidas no espaço do cartório, a começar pelo balcão, constituem um lócus privilegiado de observação da materialidade do fazer do Estado, que merece maiores investimentos de pesquisa empírica e reflexão. Embora o material empírico que embasa este texto não forneça elementos suficientes para caracterizar a política judiciária de enfrentamento à VDFM como uma “política de guichê”, diremos, seguindo a hipótese de Dubois (2019), que é fundamental olhar para ela no nível das “relações ao guichê” – no caso, ao balcão do cartório – para melhor compreendê-la, pois essas relações são as que revelam a materialidade dos modos de operação das intervenções públicas que objetivam regular populações e a efetivação dos seus direitos.

As questões levantadas neste estudo podem estimular perguntas problematizadoras que ajudem a complexificar a análise, em experiências futuras de pesquisa, tendo em vista o entendimento da política judiciária, numa perspectiva de baixo para cima. Destaco pelo menos três: quais as contradições e intenções denegadas que as relações ao balcão do cartório revelam como modo de intervenção pública, no âmbito da política de enfrentamento à violência doméstica no sistema de justiça; como a responsabilidade delegada a servidores(as) dos cartórios revela deficiências estruturais propositalmente não resolvidas, bem como o consequente reforço de um espaço discricionário de produção de justiça com efeitos distributivos concretos; e como acontece o trabalho de escuta no balcão e, a partir desse trabalho relacional e não neutro ao gênero, como se mobilizam gramáticas de direitos e sentidos de justiça para lidar com situações complexas e “públicos difíceis”, que buscam satisfazer a dívida de escuta e cuidado vivenciada nos ritos judiciais.

## REFERÊNCIAS

- AMAYA, A. C. L. **Fazer acontecer a Lei Maria da Penha no sistema de justiça?** Um estudo empírico das práticas e significações em um juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher no estado do Rio de Janeiro. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.
- BORDIEU, P. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BUCHELY IBARRA, L. F. **Activismo burocrático**: la construcción cotidiana del principio de legalidade. Bogotá: Universidad de los Andes, 2015.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. **Revista de Antropologia**, v. 53, n. 2, p. 451-473, 2010.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.
- DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, R. (Ed.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105-125.
- FASSIN, D. **Des maux indicibles**: sociologie des lieux d’écoute. Paris: La Découverte, 2004.

GERALDO, P. H. B.; SCIAMMARELLA, A. P. de O. Esse negócio de bater em mulher, o juiz mete a colher: uma análise da administração judicial de conflitos de gênero no estado do Rio de Janeiro. *In*: AMORIM, M. S.; LIMA, R. K. de. (Org.). **Administração de conflitos e cidadania: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Autografia, 2017. (Conflitos, direitos e sociedade, v. 4).

LIMA, R. K. de. **Ensaio de antropologia e de direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. (Conflitos, direitos e culturas, v. 4).

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the Individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LUGONES, M. G. **Obrando en autos, obrando en vidas: formas y fórmulas de protección en los tribunales prevencionales de menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2012. (Antropologias, n. 8).

STUKER, P.; PERRONE, T. S.; MEDEIROS, C. S. L. Q. de. **Pesquisas sobre a aplicação judicial da Lei Maria da Penha: um levantamento bibliométrico e bibliográfico**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2563).

VIANNA, A. Introdução: fazendo e desfazendo inquietudes no mundo dos direitos. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **O fazer e o desfazer dos direitos: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades**. Rio de Janeiro: E-Papers; Laced, 2013. p. 15-16. (Antropologias, n. 10).

## **DE FISCAL DA ORDEM JURÍDICA A AUTOR DE DENÚNCIAS: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA**

Priscila da Silva Barboza<sup>1</sup>  
Paola Stuker<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem como objetivo discutir, a partir de uma perspectiva combinada entre direito e sociologia,<sup>3</sup> o papel desempenhado pelo Ministério Público (MP) nos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres (VDFM) no âmbito da aplicação da Lei Maria da Penha. O texto traz à tona as competências e especificidades deste órgão em sede de VDFM, envolvendo os seguintes aspectos: sua disposição no campo de poder do sistema de justiça; seu papel como autor das denúncias nas ações penais públicas incondicionadas; e as principais atitudes e práticas de promotores(as) que fomentam modos de agir mais ou menos aderentes ao enfrentamento da violência baseada no gênero, conforme modelo previsto na legislação específica. Como fio condutor destas diferentes questões está o particular espaço de autonomia dos membros do MP, seja em relação aos pares, a outros órgãos do sistema de justiça ou às mulheres em situação de violência.

Para apresentar e discutir as práticas judiciais e extrajudiciais dos membros do MP atuantes nos casos de VDFM, a perspectiva teórica adotada alude a contribuições da teoria dos campos (Bourdieu, 1997; 2011), considerando que a lógica de produção do campo jurídico está pautada na concorrência entre os diferentes atores aí envolvidos. Nesse campo, o próprio espaço de atuação do MP é um domínio de poder específico, marcado pela grande autonomia institucional desse ator, que resulta em uma diversidade de práticas na aplicação da Lei Maria da Penha. Por consequência, isso se traduz em tensões entre os membros do MP e entre esses e os demais atores do sistema de justiça, configurando disputas no interior do campo jurídico.

---

1. Professora colaboradora na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

2. Professora colaboradora na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

3. Procurou-se articular um olhar multidisciplinar entre as formações acadêmicas das autoras, associando na discussão sobre o Ministério Público o enfoque normativo do direito com abordagens teóricas das ciências sociais, além de uma combinação entre as perspectivas críticas dessas duas áreas.

Diante da heterogeneidade da atuação do MP frente aos casos de VDFM, este texto resgata dois modos típicos e opostos de ação dos profissionais do sistema de justiça na matéria, identificados como “comprometido” e “resistente” (já referidos na introdução deste livro) com vistas a descrever as particularidades da atuação dos membros do MP na aplicação da Lei Maria da Penha. Assim, evidências produzidas pela pesquisa realizada pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019) possibilitaram destacar as maneiras como o ordenamento legal que pauta a atuação do MP nesses casos se concretiza na prática, tonificando dinâmicas de poder no interior do campo jurídico e repercutindo sobre a prestação de justiça às mulheres em situação de violência.

## 2 O MP NO CAMPO DE PODER DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A reconstrução do MP é um dos mecanismos democratizadores que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe para o desenho institucional do Estado brasileiro (Abrucio e Loureiro, 2018). Compreendido como “o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial” (Arantes, 1999), o mandato constitucional do órgão, previsto pelo art. 129, é amplo e se estabelece a partir de nove funções, sendo uma delas explicitamente aberta: “exercer outras funções que lhe forem conferidas [...]”. (art. 129, IX).

Assim, é importante compreender a inscrição do MP como instituição do campo jurídico brasileiro para que se compreenda a extensão da sua autonomia institucional. O art. 127 da CF/1988 introduz essa questão ao referir que o órgão “é instituição permanente e essencial à função jurisdicional [...]”. Isso significa que tem relação estreita com as funções desempenhadas pelo Poder Judiciário, mas não pertence a este, não estando vinculado a nenhum dos poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) e sendo, portanto, autônomo. Ademais, conforma-se como uma instituição que não pode ser extinta, pois é permanente e essencial à justiça.

Além da autonomia institucional, o texto constitucional lhe garante autonomia administrativa e funcional. Assim, pode criar e extinguir seus cargos, estabelecer sua política remuneratória e planos de carreira; salienta-se, ainda, que é o próprio MP que elabora sua proposta orçamentária (dentro dos limites legais). No entanto, conforme refere a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) em seu *site* institucional,<sup>4</sup> “os procuradores e promotores do órgão estão subordinados a um chefe somente no âmbito administrativo. Cada um

---

4. Disponível em: <<https://bit.ly/38upeA8>>.

deles é livre para seguir suas ‘convicções’ dentro da lei” (aspas das autoras).<sup>5</sup> Esse preceito tem correlação direta com a diversidade de formas de atuação do órgão verificada nas diferentes unidades visitadas no curso da pesquisa desenvolvida pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019).

Dentro desse cenário, é notório que há autonomia de atuação dos membros do MP também diante dos demais atores do sistema de justiça, e vice-versa. Cada um definirá (de acordo com orientações institucionais mais ou menos estritas) como atuar para a prestação de justiça, o que reflete a configuração do campo jurídico como permeado por disputas entre os diferentes atores pelo poder de definir, cada um, o seu foco de atuação. A teoria dos campos, do sociólogo francês Pierre Bourdieu (1997; 2011), que afirma constituir-se o direito como um campo autônomo em relação a outros âmbitos da vida social, traz uma concepção analítica interessante para compreender essa dinâmica.<sup>6</sup> Para esse autor, importante característica do campo jurídico é ser “o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito (...) de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social” (2011, p. 2012, grifo do autor).

Os atores jurídicos, uma vez investidos pelo Estado nos seus cargos, detêm o poder de traduzir os fatos do mundo da vida (Schutz, 1979) em elementos jurídicos. Esse monopólio de interpretação/nomeação próprio dos atores jurídicos garante legitimidade às decisões e pareceres que produzem em sua atuação institucional, mas os vários sentidos que cada um busca instituir estão imersos em um “espaço de possíveis”. Tem-se, assim, um campo de disputas pela “melhor forma de dizer o direito”, ou seja, pelo poder simbólico de classificar e nomear os fatos como jurídicos (Bourdieu, 1997; 2011).<sup>7</sup>

No caso da pesquisa em pauta, a diversidade nas práticas dos agentes, autorizada pela autonomia institucional própria a cada órgão que se relaciona no sistema de justiça (Judiciário, MP e Defensoria Pública), é fortalecida pela autonomia interna de cada membro do próprio MP, que está livre para atuar conforme suas próprias “convicções”. A combinação desses dois vieses (autonomia interna dos membros e autonomia em relação aos demais integrantes do sistema

---

5. O termo convicções/convicção será utilizado entre aspas nesse artigo porque, para além do sentido jurídico corriqueiro de que os agentes jurídicos podem atuar conforme o seu livre convencimento desde que o façam de forma motivada, acredita-se que suas práticas estariam imersas em outras complexidades atinentes não somente a preceitos de ordem pessoal, como o termo convicção poderia sugerir.

6. Nesse sentido, o campo jurídico foi capaz de objetificar e codificar o capital simbólico advindo do Estado, além de fazer uso do monopólio de instituir a força física emanada por esse (Bourdieu, 2011).

7. Importante ressaltar a forma como a linguagem está inscrita dentro da lógica do campo jurídico, segundo Bourdieu (2011). Tem-se o efeito da apriorização que se desnuda em uma “retórica da impessoalidade e neutralidade” (2011, p. 215), por meio dos efeitos da neutralização e universalização.

de justiça) gera uma variedade de atuação diante do imperativo do enfrentamento da VDFM e da Lei Maria da Penha.<sup>8</sup>

É importante considerar que, com a emergência da Lei Maria da Penha, em 2006, o MP ganha delimitações específicas para atuação em casos de VDFM. Conforme elucidou Dias (2012), a nova lei atribui ao MP ação em três esferas: institucional, administrativa e judicial. Em âmbito institucional está a necessidade de integração operacional com as demais entidades envolvidas na aplicação da Lei Maria da Penha (art. 8º, I e VI). Na esfera administrativa, cabem-lhe a possibilidade de requisitar força policial e serviços públicos de saúde, educação, assistência social e segurança, entre outros (art. 26, I); a obrigação de fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de VDFM e adotar imediatamente as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas (art. 26, II); e a tarefa de cadastrar os casos de VDFM (art. 8º, II, e art. 26, III). Concernente à esfera judicial, em que sua participação é “indispensável” (Dias, 2012, p. 169), cabe ao MP intervir, quando não for parte, nas causas cíveis e criminais decorrentes da VDFM (art. 25). Este órgão possui, assim, competência para agir tanto como parte, como na condição de fiscal da ordem jurídica nos casos em que se aplica a Lei Maria da Penha.

Às disposições apresentadas aqui sobre as atribuições do MP e as dinâmicas de inter-relação entre os órgãos (no seu viés interno e externo), somam-se os aspectos relativos às atitudes e práticas que marcam a atuação dos(as) promotores(as) de justiça frente aos casos de VDFM. Em especial, cabe destacar os modos de ação caracterizados como “comprometido” e “resistente”, visto que são as condutas atinentes a esses dois tipos opostos que demarcam os limites extremos da heterogeneidade na aplicação da Lei Maria da Penha no âmbito do MP, como se verá na sequência.

Nesse sentido, optamos por dar ênfase às ações de tipo “comprometido” e “resistente”, não fazendo menção à categoria “moderado”, que representa uma transição entre os dois primeiros tipos. Ainda que reconheçamos a importância do tipo “moderado”, a escolha em trabalhar com “comprometidos” e “resistentes” justifica-se pela compreensão de que esses dois casos são os mais emblemáticos dos modos de atuação na Lei Maria da Penha.

---

8. Na tentativa de lidar com esse cenário, cada órgão possui uma corregedoria institucional para orientar a atuação desses profissionais. No caso do MP será a Corregedoria Geral do Ministério Público (CGMP), que é órgão da administração superior do MP, cabendo-lhe orientar e fiscalizar as atividades funcionais e de conduta dos membros do MP – cada MP estadual terá uma corregedoria correlata. Disponível em: <<https://mppr.mp.br/pagina-325.html>>.

## 2.1 Entre comprometimento e resistência: evidências dos modos de ação dentro do MP

Para os objetivos deste texto, é pertinente destacar em que medida a atuação de promotores(as) nos casos de VDFM pode ser apreendida por meio dos modos de ação opostos (“comprometido” e “resistente”)<sup>9</sup> da tipologia desenvolvida inicialmente no relatório final da pesquisa (CNJ e Ipea, 2019) e aprimorada na introdução deste livro. Essa tipologia foi elaborada com base em correlações estabelecidas pelas pesquisadoras entre diferentes atitudes e práticas identificadas a partir dos dados produzidos na pesquisa de campo. No cerne da classificação proposta, está a evidência de que determinadas atitudes, perpassadas pela maior ou menor compreensão acerca das complexidades sociais ou de gênero que a VDFM envolve, se correlacionam com certas práticas dos(as) promotores(as) na matéria. Observou-se que aqueles(as) com entendimento mais aprofundado acerca das motivações de gênero dos casos de violência constroem atuações mais “comprometidas” com a visão integral e multidisciplinar da Lei Maria da Penha. Por sua vez, atitudes “resistentes”, que se expressam na percepção da Lei Maria da Penha sob a ótica tradicional do direito criminal, não atentando para as peculiaridades daquele tipo de violência, têm afinidade com práticas que, conforme destaca Campos (2015, p. 529), revelam “resistência jurídica ao novo paradigma legal”.

Os diferentes tipos de ação não empregam lugares fixos em relação aos atores. Todavia, com frequência se percebe uma inclinação para um dos dois polos, uma vez que suas práticas e atitudes resultam analiticamente em modos de ação que refletem a prevalência de ações “comprometidas” ou “resistentes”. Ainda assim, isso não significa que atores que costumam ter ações “comprometidas” não recaiam em condutas que podem ser compreendidas como “resistentes”, ou vice-versa.

A polarização que se apresenta aqui, entre ações “comprometidas” e “resistentes” de promotores(as) de justiça, alinha-se ao que Engelmann (2006) compreendeu, respectivamente, como “polo diversificado” e “polo tradicional” na forma como os juristas se apropriam do direito em suas práticas. O autor identificou como profissionais do “polo diversificado” aqueles que interpretam os termos jurídicos aproximando-os de um uso mais social, em contraposição àqueles profissionais que adotam uma visão tradicional do direito. Demandas relativas a temas como meio ambiente, direitos do consumidor e questões de gênero, onde se situam as demandas de enfrentamento da violência doméstica e familiar, surgem no campo jurídico como “novos direitos”, pois se encontram atreladas à mobilização de causas sociais dentro do campo jurídico, reivindicações

---

9. A despeito de ser uma tipologia que representa, sobremaneira, as ações de juízes(as) na Lei Maria da Penha (como trabalhada no capítulo 1 deste livro), ela também é aplicável aos demais atores do sistema de justiça, como é o caso de promotores(as).

que desafiam a conformação tradicional do direito e dos termos jurídicos. Assim, compreendemos que ações “comprometidas” dos(as) promotores(as) se aproximam do polo diversificado, enquanto as “resistentes” se coadunam ao polo tradicional do direito.

Primeiramente, destacamos alguns exemplos de compreensões mais aprofundadas dos(as) promotores(as) sobre o fenômeno da VDFM que classificamos como “comprometidas”. Entre estas diferentes atitudes e práticas em sede da Lei Maria da Penha, ressalta-se a forma como as mulheres são atendidas e a lei é aplicada. Um exemplo são as condutas mais atenciosas desses profissionais na interação com as mulheres. Destaca-se a seguinte passagem de entrevista com uma mulher em situação de violência.

Demoraram cinco anos para me chamarem para a primeira audiência, só para chegar aqui e me dizerem que tinha sido prescrito. E ele [o acusado] saiu rindo da minha cara. Daí o promotor me chamou, disse que viu que ele saiu rindo e que ia fazer de tudo para que os outros processos não prescrevessem. E acho que ele fez, porque passou dois anos do terceiro BO e me chamaram para vir hoje (mulher em situação de violência entrevistada).

Outro exemplo acerca de modos de ação das compreensões “comprometidas” é o caso de um promotor entrevistado, que argumenta que a causa dos casos de violência contra mulheres é “sociológica e antropológica”. Este profissional, que se apresenta como militante no tema e cursou mestrado em violência de gênero, foi oficial de justiça antes de ingressar no MP e alega que isso possibilitou que tivesse contato direto com as situações de VDFM.

Fui *in loco* em muitas periferias, tirei mulheres de cárcere privado, mas vi muitas outras que não queriam que eles [os agressores] fossem afastados do lugar, dizendo que era só um susto para eles pararem de beber, que não queriam que eles fossem presos. Mas, em todos os casos, é um pedido de socorro. (...) O componente álcool e drogas potencializa, mas a causa é sociológica e antropológica (promotor de justiça entrevistado).

Como dito anteriormente, os diversos modos de ação não empregam lugares fixos quanto aos atores. A seguir há um exemplo da capacidade de reflexividade de outro promotor entrevistado, que fez a seguinte ponderação ao reconhecer falhas no acolhimento das mulheres ao longo das audiências:

a gente acaba tratando as vítimas, como eu disse antes, como uma pessoa que (...) Como uma pessoa que vem para uma audiência. Assim, acho que não há nada especial além disso, eu estou falando com franqueza, não vejo... Acho que a gente trata como se fosse vítima de um outro crime (promotor de justiça entrevistado).

Assim, o próprio ato de refletir sobre as limitações e insuficiências das atitudes e práticas adotadas é exercício de autocrítica e uma expressão do comprometimento

desses atores com a atuação na matéria de VDFM. É nesse sentido, também, que um promotor de justiça reflete que a execução do trabalho em sede da Lei Maria da Penha depende de os promotores se despirem de preconceitos. Essas percepções estão incrustadas no âmago desses agentes e refletem seus valores particulares condizentes com o *habitus* (Bourdieu, 2011) e o posicionamento desses sujeitos no espaço social. Inclusive, acerca deste debate, o promotor pontua o fato de não aprenderem sobre estas questões na formação acadêmica.

O primeiro aspecto da Lei Maria da Penha é que temos que desmistificar todos os nossos valores. Temos de ir com alma limpa e livre de preconceitos, que estão desde a polícia até todos os outros atores e agentes sociais. Não há formação acadêmica para atuar nessa seara, estamos aprendendo com as demandas (promotor de justiça entrevistado).

A colocação deste promotor, assim como de outros atores ao longo da pesquisa, revela a circunstância de que apenas aprendem sobre VDFM na prática. Contudo, embora o exercício prático possa desenvolver a capacidade de identificar as dinâmicas internas dessas violências e operacionalizar o processamento dos feitos observando os dispositivos legais, este sozinho não fomenta o engajamento com este trabalho e sua qualificação, que só podem se dar com o conhecimento aprofundado das questões de gênero e dos diferentes aspectos que envolvem a VDFM. Este fato é destacado por Pasinato (2015a), ao alertar que, apesar da realização de investimentos em formação e especialização dos profissionais que atuam em VDFM, persiste a resistência aos novos paradigmas de enfrentamento à violência de gênero.

Nesse sentido, ressalta-se a fala de um promotor entrevistado, que faz uma crítica à perspectiva presente entre colegas (que pode ser compreendida como “resistente”), de que os atores jurídicos não precisam de formação específica na temática, devendo agir pela razoabilidade, a partir do “bom senso”. Conforme enfatiza, “bom senso em violência doméstica é senso comum, e senso comum é senso patriarcal” (promotor de justiça entrevistado). Assim, compreendemos que a capacitação formal sobre essas questões pode fomentar atitudes mais “comprometidas” com a causa, propiciando uma conduta mais sensível na atuação durante as audiências, maior envolvimento na busca de resolução para os casos e o desenvolvimento de ações extrajudiciais, como será visto na seção 3.

No outro polo, estão as atitudes e práticas “resistentes”. Como já evidenciavam pesquisas preexistentes à Lei Maria da Penha (Corrêa, 1983; Adaillon e Debert, 1987; Pasinato, 1998), as práticas de profissionais do sistema de justiça recorrentemente propagam estereótipos de gênero no atendimento aos casos de VDFM. No atual contexto, no entanto, práticas de caráter “resistente” se defrontam com os dispositivos dessa nova lei e de todas as conquistas neste tema.

São situações que, mesmo excepcionais, robustecem a demanda por desconstrução dos estereótipos de gênero, que determinam lugares de homens e mulheres na sociedade e acabam, muitas vezes, por responsabilizá-las pelas violências sofridas.

As evidências de atuação “resistente” dos(as) promotores(as) reforçam a compreensão da longa tradição patriarcal do direito penal em relação às condições de gênero, conforme destacam Bandeira e Almeida (2015). Para as autoras, o direito penal (re)constrói ou ratifica as desigualdades nesta seara, “ora colocando a mulher na posição de eterna revitimizada, ora colocando-a na condição de responsável pelo delito” (*op. cit.*, p. 513). A seguir, vemos uma passagem de entrevista com uma promotora, que acaba por responsabilizar a mulher pela violência sofrida.

Ela colocou o cara para morar dentro da casa dela, ela colocou os filhos do cara para morar na casa. Um homem que conheceu há quinze dias, reincidente em violência doméstica e usuário de drogas. Os riscos de ela sofrer agressão são enormes. Então, não acho que seja questão de gênero; é uma questão do perigo em que a própria mulher se colocou. Essas são as relações daqui, as mulheres ficam se colocando nessas situações. Não tem namoro, não se conhecem, e se juntam, não tem como dar certo. Essa é minha grande dificuldade, elas acharem que é normal morar com qualquer um (promotora de justiça entrevistada).

Juízos de valor que banalizam a posição das mulheres em situação de violência também estão presentes na concepção de que algumas dessas fariam uso inconveniente e indiscriminado da Lei Maria da Penha com o intuito de resolver situações que não envolvem crimes, ou para ter vantagem na separação de bens. Em entrevista, uma mulher comentou que percebeu este comportamento por parte da promotora que estava presente em sua audiência.

Ela [promotora] quis me esclarecer e deixou claro qual é o papel deles. Mas eu quis a medida protetiva porque eu realmente fui ameaçada. Ela falou de um jeito como se eu tivesse me beneficiando disso para questão patrimonial, mas eu não usei para isso. Eu tenho áudios, exames, que provam o que já sofri, isso aqui ó... [neste momento ela retirou da bolsa um conjunto de documentos] (mulher em situação de violência entrevistada).

Na audiência deste caso, a promotora se direcionou da seguinte maneira para a mulher:

eu vou fazer algo que não é meu papel tá, mas vou te explicar, vou te aconselhar. Desgaste de relação conjugal não pode ser confundido com risco de vida. Façam terapia para casal, vão num encontro de casais, na igreja (...) Façam um divórcio com partilha de bens. (...) Relação desgastada termina com ofensa para todos os lados. A violência doméstica é prevista na Lei Maria da Penha, mas não há crime nisso, só quando consigo provar por laudo médico que há sequelas psicológicas.

Você precisa repensar toda sua vida, a gente infelizmente não pode melhorar a vida da senhora (promotora de justiça em audiência).

É relevante constatar que a análise dos autos processuais desse caso revela que as violências denunciadas foram ameaça com faca e agressão física (soco na barriga e tentativa de enforcamento), e não somente “ofensas”, como referido pela promotora. Seu discurso dirigido à mulher ocorreu depois de esta informar que o apartamento no qual a família vivia era propriedade do seu ex-companheiro, autor da violência, e que, naquele momento, as violências eram de ordem psicológica, e não física, mas que, ainda assim, a amedrontavam.

Vale chamar atenção ao fato de que este caso foi protagonizado por uma promotora mulher. Isso significa que, embora o gênero seja um dos elementos que marcam as relações de poder e as próprias disputas entre os atores no interior do campo jurídico, nem sempre as promotoras mulheres possuem atitudes mais afetas à pauta dos direitos das mulheres. Trata-se de destacar como as concepções de gênero, como disposição de poder, estão introjetadas de tal maneira que fazem com que as profissionais do sexo feminino também reproduzam percepções que reforçam as desigualdades entre homens e mulheres, podendo também fomentar práticas “resistentes”.

Como afirma hooks<sup>10</sup> (2019, p. 134), “embora as mulheres não possuam o poder que normalmente é exercido pelos grupos masculinos dirigentes, elas não desenvolveram um conceito diferente de poder”. Assim, a despeito de ser inegável que os homens são os autores e os beneficiários deste sistema de opressão, as concepções tradicionais de gênero são reproduzidas indiscriminadamente pelas pessoas e, neste caso, por promotores(as) que atuam na aplicação da lei dedicada ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra mulheres baseada no gênero, a Lei Maria da Penha.

Outra situação reveladora do eco de juízos de valor baseados em percepções tradicionais sobre as relações de gênero nas práticas dos representantes do MP se configurou quando, em audiência, um promotor perguntou à mulher o que ela teria feito para que o sujeito a agredisse; ou quando, no intervalo de uma audiência, uma promotora fez um comentário prestigioso sobre o comportamento de um acusado que narrara que era ele quem fazia as tarefas domésticas na residência do casal, e não a vítima<sup>11</sup> (CNJ e Ipea, 2019).

---

10. O nome bell hooks é o pseudônimo de Gloria Jean Watkins. A autora utiliza o nome grafado em letras minúsculas, como uma crítica à centralidade que se costuma dar aos(as) autores(as) das obras em relação aos seus conteúdos.

11. Reconhecemos a importância do uso da expressão “mulheres em situação de violência” em detrimento do termo “vítima”, visto que o último pode recair em estereótipo sobre esse grupo (Pasinato, 2015b). Nosso uso, neste capítulo, da expressão “vítima” faz referência ao termo utilizado no campo jurídico, em alusão ao papel processual das mulheres nessas situações em sede da Lei Maria da Penha.

Essas disparidades, por sua vez, fomentam-se pelas possibilidades discricionárias da atuação desses atores. Lipsky (2019), principal expoente dos estudos sobre burocracia “de nível de rua” ou “de linha de frente”, traz contribuições importantes para o entendimento das diferenças observadas nas práticas dos agentes. Preocupado em entender como se dá a implementação das políticas públicas diretamente para os cidadãos e as cidadãs em meio à relação entre as possibilidades normativas e as discricionárias, o autor agrega a essa discussão o conceito de discricionariedade burocrática. Na condição de trabalho desses profissionais na linha de frente, no contato direto com o público da Lei Maria da Penha, onde distintas atitudes e práticas são mobilizadas, ensaia-se a discricionariedade. Por consequência, estas diferenças não se dão sem controvérsias. Vejamos na próxima subseção.

## **2.2 Disputas simbólicas: quatro âmbitos das relações de poder que pautam a autonomia do MP no campo jurídico**

Com vistas ao alinhamento da discussão aqui proposta com a tipologia dos modos de ação, optamos por falar em promotores(as) cujas ações refletem a prevalência do tipo “comprometido” ou “resistente”. Parece ser essa uma forma adequada de ponderar a respeito da autonomia dos membros do MP nas suas relações entre pares e com os demais atores do campo jurídico com vistas a explicitar os embates eventualmente existentes. Ademais, entendeu-se que, nesse caso, os modos de ação reiterados dos(as) promotores(as) entrevistados(as) se coadunavam analiticamente nos tipos/perfis mencionados. Para maiores considerações, remetemos o(a) leitor(a) à introdução deste livro.

Como vimos, o campo jurídico é, inerentemente, um espaço de disputas simbólicas, que se realizam através das distintas atitudes e práticas desempenhadas pelos atores. Essas ações não possuem vida própria e nem se exaurem em si, mas são agenciadas pelos atores em um campo de disputas de poder e fomentam formas de relação entre todos(as) aqueles(as) que compõem o campo. São casos em que as atuações dos(as) promotores(as) refletem a prevalência evidente de atitudes e práticas de um tipo, conformando modos de ação “comprometidos” ou “resistentes” que dão a tônica das disputas que se estabelecem no campo jurídico.

Essas disputas, por sua vez, não estão presentes somente entre promotores(as) que expressam mais ações “comprometidas”, de um lado, e aqueles que concentram condutas “resistentes”, de outro; também se fazem notar na relação destes com os demais atores do campo jurídico que agem conforme as suas respectivas atribuições legais. Dentro desse contexto, as disputas simbólicas envolvendo membros do MP que atuam nos casos de VDFM, em torno da melhor forma de dizer o direito (Bourdieu, 1997; 2011), parecem se dar em quatro âmbitos:

- a) entre promotores(as) cujas atitudes e práticas reverberam modos de ação de tipos opostos (“comprometido” *versus* “resistente”);
- b) entre os(as) promotores(as) que se alinham a um mesmo modo de ação (“comprometido” ou “resistente”);
- c) na relação dos membros do MP com os membros de outros órgãos do sistema de justiça; e
- d) na interação dos membros do MP com o público protegido pela Lei Maria da Penha.

Os dois primeiros âmbitos são condizentes com o viés interno da autonomia funcional dos(as) promotores(as), enquanto o terceiro traduz o viés externo de sua autonomia frente aos demais atores, principalmente no contato com membros do Judiciário. Por fim, o quarto âmbito, que foi exemplificado na subseção anterior e que será retomado nas próximas seções, diz respeito à maneira como os(as) promotores(as) se utilizam do seu lugar de poder na interação com as mulheres, onde as ações mais ou menos comprometidas com a temática da VDFM influenciam as experiências dessas mulheres com a Justiça. Nessas situações, por exemplo, o uso mais ou menos técnico dos termos do campo jurídico influencia o entendimento das mulheres sobre as informações processuais.

No caso das disputas entre promotores(as) que se alinham aos modos de ação “comprometido”, de um lado, e “resistente”, de outro, (âmbito a), elas são sustentadas pelas formas como se compreendem as questões de gênero e a VDFM. Abarcam, por exemplo, as situações em que se manifestam entendimentos conflitivos sobre os mecanismos processuais da Lei Maria da Penha. Nesse sentido, cita-se o caso das medidas protetivas de urgência, consideradas por muitos atores com entendimentos de caráter “comprometido” como independentes do processo criminal, e, por boa parte daqueles com atitudes “resistentes”, como mecanismo de proteção que depende da continuidade do processo, o que reflete a conservação de um modelo tradicional de direito na concepção de que o processo criminal é impreterível.

A seguinte situação, observada durante uma audiência, evidencia o dissenso acerca da aplicação das medidas protetivas conforme explicitado. O promotor substituto participava no lugar do promotor titular, mas os dois tinham perspectivas distintas sobre a questão. O promotor substituto de início adotou conduta que poderia ser considerada como “comprometida”, informando à mulher que era possível aplicar a medida protetiva sem a continuidade do processo. Entretanto, a situação que se desenvolveu na sequência demonstrou que o promotor titular adotava prática distinta, que pode ser considerada “resistente”, uma vez que atrelava a medida protetiva à existência de um processo em curso.

O promotor, com voz calma, explicou brevemente à mulher, utilizando de todos os termos jurídicos possíveis, sobre a independência do processamento das ações, e disse que “sim, era possível manter as medidas protetivas”. Nisso a estagiária (escrevente), que estava de pé, atrás da cadeira do juiz que estava ocupando o seu lugar digitando no computador, fez alguns sons e manifestações corporais de desconforto e acabou por apontar “*que não é assim que eles faziam ali*”. Na verdade, eles revogam as medidas protetivas quando a mulher manifesta desinteresse em prosseguir com o processo criminal. Essa fala prontamente causou um mal-estar no ambiente. O juiz e o promotor se olharam e começaram (sem qualquer necessidade de diálogo esclarecedor) a modificar o que tinha acabado de acontecer. O promotor então começou a refazer e modificar a fala imediatamente anterior, flexibilizando a necessidade e a eficácia protetiva das medidas. A mulher, sem sequer entender que tudo aquilo tinha se desenvolvido, continuou a conversa em que o promotor sugeria a manutenção das medidas, manifestando: “Vai que depois que tira a medida protetiva ele vem me incomodar...” (relato de observação de audiência, grifo nosso).

Importante ponderar que o promotor substituto reviu sua posição quanto à aplicabilidade das medidas protetivas no caso, de forma a atender a consideração feita pela estagiária (escrevente) sobre a interpretação diversa adotada pelo promotor titular. Percebem-se, assim, os efeitos da discricionariedade do burocrata que levou em consideração as práticas correntes naquela promotoria, deixando em segundo plano a vontade da mulher e até a sua própria “convicção” acerca da aplicação da medida protetiva desatrelada de processo criminal em curso. A escolha por manter a orientação do colega promotor titular demonstra, ademais, como pode ser dinâmico o trânsito dos atores entre posições “comprometidas” ou “resistentes”, conforme os “espaços de possíveis” do campo e as relações de poder ali colocadas, tendo em vista a superioridade simbólica do promotor titular frente ao substituto.

Em outro plano destas disputas (âmbito b), percebe-se que, a despeito de haver tendências opostas entre os modos de ação “comprometido” e “resistente” quanto à aplicação da Lei Maria da Penha, também há desencontros entre profissionais que se perfilam em alinhamento a um mesmo modo de atuação. Afinal, o “comprometimento” e a “resistência” são componentes que transitam nas atitudes e práticas dos atores, seja em relação ao instituto da Lei Maria da Penha, à compreensão sobre os aspectos que envolvem as questões de gênero ou ao engajamento no tema. Por exemplo, isso significa que nem todo modo de ação “comprometido” reflete uma concordância irrestrita dos atores em relação aos dispositivos da Lei Maria da Penha, mas sim uma acedência à necessidade da proteção jurídica das mulheres em situação de VDFM e o comprometimento com a justiça.

Para tornar mais palpável essa questão, cita-se que o caráter penalizante da Lei Maria da Penha pode assumir distintas compreensões entre os(as)

promotores(as) cuja atuação é marcada por práticas “comprometidas”. Por um lado, há os que defendem que a atitude de buscar penalizar o agressor mostra-se como uma forma de compromisso da Justiça com o enfrentamento da VDFM; por outro lado, modos comprometidos também se revelam na compreensão de que a mera punição dos responsáveis pelos conflitos não é capaz de resolver sozinha o problema dessas violências. A seguinte passagem é ilustrativa da posição dos(as) promotores(as) que compreendem que a devida punição dos acusados traz resultados importantes no enfrentamento das situações de violência, ainda que se possa fazer mais.

Eu acho que [as punições] são completamente inadequadas e que dava pra fazer muito mais do ponto de vista de fazer com que a Lei Maria da Penha se enraíze mais e fazer com que as mentalidades se alterem, então qual é a solução, obviamente eu não tenho, mas eu tenho certeza de que é um avanço conseguirmos a capilaridade suficiente para que esses crimes sejam punidos e eu estou falando de comparação entre um momento que não existia a lei Maria da Penha e esse de agora que existe. As coisas melhoraram. Tem vítimas de crimes que agora conseguem alguma punição e cessação dos crimes, [antes] disso sequer ele era visto como crime, embora fosse. Então temos uma situação melhor do que no passado, mas temos uma situação muito pior do que poderia ser (promotora de justiça entrevistada).

No caso do segundo grupo, que compreende que a punição é uma resposta limitada, ampla parte dos profissionais somam esforços em colocar em prática outras medidas previstas pela legislação, e que muitas vezes ficam negligenciadas pelo enfoque estritamente penal. Esse posicionamento pode ser exemplificado pela declaração a seguir:

um ano de trabalho na temática foi suficiente para eu entender que o direito penal não resolveria e que seria necessária uma rede de apoio, de políticas públicas efetivas na área, porque a Lei Maria da Penha é um complexo de questões da área cível, criminal e da área social riquíssimo, é uma norma muito bem engendrada. Mas, de que adianta a intervenção do Judiciário na área criminal se a violência doméstica pode se reproduzir em diversos outros lócus? Às vezes a mulher abandona o agressor, mas ele segue sendo violento com outra mulher. (...) Nossa atuação é efetiva, mas é muito pouco diante da magnitude da situação. Esses atores precisariam de atuação de fora do sistema de justiça (promotora de justiça entrevistada).

Tem-se aqui posicionamentos diferentes de duas promotoras sobre o mesmo aspecto (punição aos autores de VDFM), podendo ambos ser classificados como “comprometidos” com o enfrentamento à VDFM. Isso demonstra como os próprios elementos que caracterizam os modos de ação “comprometido”, de um lado, e “resistente”, de outro, apresentam clivagens significativas entre si. Nessas diferentes maneiras de agir por parte dos atores, transparecem as intensas e diferentes formas que as disputas pelo melhor modo de dizer o direito assumem no campo jurídico. Quando os diferentes componentes de um mesmo modo de agir

são manejados por atores no mesmo espectro (“resistente” ou “comprometido”), como no exemplo das promotoras, tais lutas não se mostram tão eloquentes como no caso de atores jurídicos em posições institucionais diferentes, como se verá adiante na próxima reflexão.

No terceiro nível de disputas indicado (âmbito c), que diz respeito à relação dos membros do MP com os integrantes de outros órgãos do sistema de justiça, percebe-se que a forma como o(a) promotor(a) atua sofre certa influência da postura “comprometida” ou “resistente” do(a) juiz(juíza). Caso haja similitude entre as concepções de ambos, a dinâmica na prestação de justiça tende a manifestar mais harmonia e complementaridade entre a acusação, a cargo do(a) promotor(a), e o liame decisório, função do(a) juiz(juíza). Todavia, existindo disparidade no posicionamento desses atores, as práticas serão mais desarmônicas, ensejando a utilização frequente de recursos judiciais para contestar as decisões proferidas, ou o manejo pelos agentes de precedentes judiciais antagônicos entre si, com vistas a sustentar seus respectivos pontos de vista.<sup>12</sup> É justamente no desencontro de concepções, atitudes e práticas de promotores(as) e magistrados(as) que se intensifica a configuração do campo jurídico como lugar de “concorrência estruturalmente regulada entre os agentes e as instituições envolvidas” (Bourdieu, 2011, p. 213).

Uma observação de audiência durante a pesquisa de campo é exemplificativa da maneira como disputas de poder entre magistrados e membros do MP se estabelecem em algumas unidades judiciais. Não se pode deixar de reparar, no relato a seguir, os sexos desses atores, relevando que, mesmo na matéria que trata de VDFM, o exercício do poder por meio dos papéis de gênero (para além das funções que os atores exercem) é tônica presente.

Há destacável predomínio do juiz na condução da audiência em relação à colega promotora, sendo que ele faz questionamentos no lugar dela. O juiz faz perguntas como se fosse o MP e registra no termo da ata no local destinado ao MP, e a promotora complementa quando acha necessário. Na tela do computador aparece “inquerida pelo MP”, quando na verdade o juiz fez a maioria das perguntas e foi quem ditou para o escrivão o que escrever como resposta, conforme o que a vítima havia dito. Em uma situação observada, a promotora solicitou que o escrivão trocasse o que havia digitado sob citação do juiz, pois estaria equivocado [o que foi consignado na ata] (relato de observação de audiência).

As disputas entre atores institucionais distintos e marcados por atitudes e práticas dissonantes em relação à VDFM também se revelam na compreensão que possuem sobre a competência da Lei Maria da Penha, como, por exemplo,

---

12. Precedentes judiciais são decisões proferidas em outros processos que, ao se coadunarem ao entendimento do agente jurídico, assim como ao caso concreto que ele esteja analisando, podem ser utilizadas para sustentar seus argumentos jurídicos.

no que concerne à aplicação da lei nos casos em que as mulheres mantêm relações homoafetivas, ou são transexuais ou travestis. Em determinada localidade, o juiz possui uma compreensão mais abrangente, que pode ser compreendida como “comprometida”, enquanto o promotor tem posicionamento mais restritivo, conforme relatou o magistrado:

eu, no caso, amplio um pouco mais. Já tive uns quatro ou cinco casos de deferimento de Maria da Penha ao transgênero aqui. *Já o promotor não concorda comigo*, não é o tipo de caso que ele atua. (...) Mas, para mim a violência doméstica não fica só na questão biológica, ela também tem a ver com o gênero (magistrado entrevistado, grifo nosso).

Os efeitos dessa dissonância por parte do juiz resultam no acolhimento ou não desse público como vítima de uma situação de VDFM. Ademais, trata-se de uma situação em que o profissional influencia decisivamente no curso do processo – caso o juiz entendesse que não era o caso de aplicação da Lei Maria da Penha, a vítima possivelmente teria seu processo remetido para outro âmbito da Justiça (uma vara criminal comum ou um juizado especial criminal), não sendo possível, por exemplo, manejar medidas protetivas nesses outros espaços. Diante da divergência apontada entre os atores, possivelmente a percepção do magistrado prevaleceria, por ser ele quem conduz o processo, a não ser que o membro do MP manejasse recursos para desconstruir esse entendimento; porém, certamente haveria um ônus argumentativo e um desgaste a ser suportado entre os pares.

Outro exemplo enfático das disputas em torno do direito de dizer o direito entre promotores(as) e magistrados(as), no âmbito da Lei Maria da Penha, é revelado na entrevista com uma promotora que manifesta atitude claramente “comprometida”. Ela descreve que é recorrente o juiz da comarca onde atua absolver crimes de ameaça, afirmando que “ameaça no condicional ou genérica não é ameaça”, ou que, quando os homens dizem às mulheres coisas como “se você se separar de mim e for procurar os seus direitos, eu não sei o que posso fazer”, não se configura crime. Contudo, nos recursos que costuma apresentar, ela alega que os casos de VDFM têm suas especificidades e que as agressões perpetradas são efetivamente crimes. Nas palavras da promotora, “essa mulher saiu de casa, essa mulher mudou de caminho, essa mulher fez várias coisas com medo dele. Ela sabe o que ele pode fazer, porque viveu anos e anos com ele”; por isso, essa promotora defende que se trata de atos que configuram crime.

No que diz respeito à atuação institucional do MP, cabe lembrar, enfim, que o órgão desempenha funções tanto como parte processual quanto como fiscal da ordem jurídica. No que se refere a sua atuação como parte processual, esta será tratada na seção seguinte, já que é uma importante faceta da atribuição ministerial. Por sua vez, a atuação do MP como fiscal da ordem jurídica se dá,

por exemplo, quando seus membros são instados a se manifestarem (por meio de parecer jurídico) a respeito do deferimento ou não das medidas protetivas solicitadas pela mulher em situação de violência, na delegacia ou por meio da Defensoria Pública ou de advogado privado. Nessa situação, o MP irá tão somente opinar a respeito, cabendo como sempre ao juiz a decisão final. Quando o órgão ministerial é procurado diretamente pelas vítimas de VDFM, o(a) promotor(a) também pode solicitar a medida protetiva ao juízo, mas, nesse caso, atuará como parte processual. Na pesquisa, verificou-se que dificilmente as medidas são solicitadas por iniciativa do MP, não sendo comum também a busca do órgão pelas mulheres, ainda que exista previsão legal.

Outra situação em que o MP termina por atuar como fiscal da ordem jurídica diz respeito às audiências de instrução em que não há advogados ou defensores públicos para atuar na assistência às mulheres em situação de violência. Nesses casos, o MP chama para si a defesa da ordem jurídica, buscando resguardar os direitos dessas mulheres. É comum, entre os membros do MP (e demais atores do campo jurídico), o entendimento de que, nessas situações, as mulheres não são partes dos processos criminais, mas meio de obtenção de prova ou fonte de informação e compreensão.

Normalmente, as mulheres não estão acompanhadas nas audiências de instrução. Ali elas vão contribuir para a instrução, elas não são parte. Elas estão acompanhadas nas audiências relacionadas às medidas protetivas, nas quais elas são partes em litígio com a parte contrária, que é o ofensor, entre aspas (promotor de justiça entrevistado).

Já nas audiências que versam sobre as medidas protetivas, faz-se necessária a existência de um ator jurídico atuando na assistência as mulheres, pois aqui se entende que elas assumem a condição de parte processual. Curioso perceber que a mesma violência perpetrada contra a mesma mulher pode ser entendida juridicamente de modos tão diferenciados, liame jurídico este que, para as mulheres, pode ser vazio de sentido no seu cotidiano de violência. Isso se torna ainda mais emblemático no caso da diferenciação processual entre as ações penais públicas incondicionadas e aquelas condicionadas à representação da mulher que sofreu violência, como veremos a seguir.

### **3 O MP COMO PARTE NOS PROCESSOS: O CASO DAS AÇÕES PENAIS PÚBLICAS INCONDICIONADAS**

O MP, como parte processual, é responsável pela persecução penal do Estado, ou seja, tem por finalidade buscar a condenação de quem pratica violações ao direito de outrem, de forma a proteger a sociedade. A atuação no combate aos crimes e o intuito de responsabilização do acusado são a faceta mais tradicional das funções institucionais do sistema de justiça, correspondendo à imagem social

mais difundida do MP e gerando a identificação de grande parte de seus membros, que compõem a instituição com essa finalidade. No âmbito dos casos de VDFM, isso costuma se refletir no modo de ação “resistente” que marca a atuação de alguns(mas) promotores(as). Esses atores, que tendem a não compreender as especificidades atinentes à VDFM, relativas às desigualdades de gênero (Pasinato, 2015a) e à dinâmica do ciclo da violência (Walker, 2009), muito frequentemente conferem a esses casos tratamento jurídico equivalente ao dispensado a um crime comum, como o roubo, por exemplo. Ainda que ambos os delitos contenham o elemento legal da violência e grave ameaça pessoal, vítimas e agressores no roubo costumam não se conhecer, enquanto na violência doméstica, em regra, há uma relação de afetividade entre os envolvidos, o que deveria modificar a maneira como a persecução penal é realizada (responsabilização do agressor, coleta de provas etc.).

É nesse sentido que Bandeira e Almeida (2015) destacam que a eficácia da Lei Maria da Penha se ancora na perspectiva de mudança das práticas jurídicas tradicionais, que aqui compreendemos como “resistentes”. Para as autoras, mais do que números que representam o quantitativo de processos e medidas protetivas deferidas, há a “necessidade de mudanças no repertório das atividades, seja da área de segurança, seja do Ministério Público, seja do Poder Judiciário” (Bandeira e Almeida, 2015, p. 514). Aqui, compreendemos que as percepções desses atores sobre a VDFM e a função do direito penal são fundamentais na maneira como exercem suas funções, com mais ou menos comprometimento.

Isso é central na atuação do MP no ajuizamento e condução das ações penais públicas. A expressão ação penal pública, diferente de ação penal privada, significa que cabe tão somente ao MP a titularidade da ação penal. Especialmente no caso da Lei Maria da Penha, essa questão traz reflexos importantes para as mulheres que denunciam situações de VDFM, pois há o reconhecimento de que o interesse da coletividade está envolvido nesses casos. Em termos práticos, uma vez que a mulher tenha registrado um boletim de ocorrência (B.O.) na delegacia, caso o órgão ministerial entenda adequado, caberá a este promover a responsabilização criminal do agressor por meio de uma ação penal.

Importa ressaltar ainda outra importante distinção procedimental entre a ação penal pública condicionada à representação e a ação penal pública incondicionada, distinção esta que, no dia a dia, tem reflexos consideráveis na relação das mulheres com a questão de ser ou não possível “desistir” do processo. A legislação penal brasileira (art. 24 do Código de Processo Penal e art. 100 do Código Penal) prevê que, no processamento de alguns crimes, a ação penal pública será incondicionada, o que significa que, uma vez registrado o B.O., o promotor de justiça poderá processar criminalmente o suposto agressor ainda que

a vítima manifeste seu desacordo posteriormente, no curso do processo. Inclusive, o art. 5º do Código de Processo Penal prevê que essa ação penal pública pode ser instaurada de ofício, sem a necessidade de qualquer manifestação da ofendida.

Nos casos de VDFM, este é o tipo de situação em que a mulher que sofreu violência é percebida como uma informante processual, tão somente apta a fornecer informações sobre o fato delituoso com o fim de responsabilização do agressor, desconsiderando-se o entorno social que circunda sua condição de mulher em situação de violência baseada no gênero. Isso terá um significado importante quando da coleta de provas e oitiva da mulher em audiência, por exemplo, pois práticas “resistentes” tomam essa perspectiva de forma mais inflexível, sem dar peso adequado à fala da mulher em situação de violência, enquanto práticas “comprometidas” se expressam na valorização das circunstâncias específicas que permeiam essa fala, conferindo-lhe mais ênfase.

O regramento legal sobre o depoimento pessoal da vítima no Código de Processo Penal é bastante tímido, resumindo-se ao art. 201. Nele consta que a vítima poderá ser ouvida no curso do processo, enquanto a Lei Maria da Penha prevê a necessária oitiva da vítima em sede de investigação criminal (art. 12, I). Ademais, os livros de direito presumem, a partir do mesmo art. 201 do Código de Processo Penal, que as declarações da ofendida são meio de prova. Diante de tanta celeuma, há hoje um movimento importante no campo jurídico para que a palavra da vítima, principalmente nos crimes sexuais (considerados na jurisprudência brasileira como crimes clandestinos, que ocorrem às escuras) e também na violência doméstica, tenha uma maior valoração e peso probatório no processo.

Por sua vez, na ação penal pública condicionada à representação, o MP continua como titular e responsável pela ação, mas a sua atuação está condicionada à manifestação de vontade da mulher em querer ver o agressor processado criminalmente.<sup>13</sup> Aqui a mulher poderia “desistir” do processo, ou seja, se retratar, sendo que essa manifestação deve ocorrer, segundo o art. 16 da Lei Maria da Penha, em audiência perante o(a) juiz(juíza).

Logo após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, a utilização desse dispositivo era frequente entre as mulheres em situação de violência, que muitas vezes apresentavam notícias-crime na delegacia com o intuito apenas de requerer as medidas protetivas previstas na lei (Azevedo, 2011). Com isso, pairava entre muitos atores jurídicos a percepção de que este era um uso indevido do dinheiro

---

13. Segundo os arts. 24, 38 e 39 do Código de Processo Penal, além de noticiar o crime por meio do B.O., há a necessidade de manifestação expressa da vítima pela persecução penal nos casos de ação penal pública condicionada à representação. Essa representação deve ser formalizada em até seis meses da data dos fatos pela mulher (ou seu representante legal) se deseja ver o agressor processado. Esse ato processual serve como anuência para que o processo se inicie. Consubstancia-se em uma simples informação que, em regra, já ocorre na delegacia no momento do registro do próprio B.O.

público e que o aparato judicial não estava a cumprir com a sua finalidade de responsabilização (Azevedo, 2011).

Diante do crescimento das desistências e com as divergências em torno da constitucionalidade da Lei Maria da Penha (questionada quanto a seu teor específico em prol do gênero), em 2012, duas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) colocaram um fim nessa celeuma, reconhecendo que a lei atendia e respeitava os preceitos constitucionais ao trazer para o Estado a demanda de enfrentar a violência de gênero contra as mulheres.<sup>14</sup> Outra importante decisão diz respeito à capitulação dos crimes de lesão corporal leve como passíveis de ação penal pública incondicionada.<sup>15</sup> No dia a dia das mulheres em situação de VDFM, isso representou a impossibilidade de desistirem de processos por esse tipo de delito durante o seu curso, já que a titularidade passou a ser exclusiva do MP.

O reflexo dessa alteração vê-se até hoje, tendo sido notado nas observações de campo da pesquisa que é comum as mulheres desconhecerem que não podem mais desistir do processo fruto de uma lesão corporal grave ou mesmo leve. Assim, ao passo que as disputas simbólicas entre os atores jurídicos sobre o direito de dizer o direito se dão em três âmbitos, ainda há uma quarta dimensão da dinâmica de poder do campo jurídico, que afeta a relação dos profissionais com a própria clientela. Nas palavras de Bourdieu (2011, p. 225):

na realidade, a instituição de um “espaço judicial” implica a imposição de uma fronteira entre os que estão preparados para entrar no jogo e os que, quando nele se acham lançados, permanecem *de facto* dele excluídos, por não poderem operar a conversação de todo o espaço mental – e, em particular, de toda a postura linguística – que supõe a entrada neste espaço social.

O descompasso entre a visão leiga (“visão vulgar”, em Bourdieu) que as mulheres possuem do direito e a visão técnica do promotor “é constitutivo de uma

---

14. Em fevereiro de 2012, o STF manifestou-se sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, a proibição da aplicação dos institutos despenalizadores da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995), assim como sobre o crime de lesão corporal estar sujeito à ação penal pública incondicionada. Essas decisões pautaram-se nos julgamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.424 e da Ação Direta de Constitucionalidade nº 19. Referente à aplicação específica da Lei Maria da Penha nos casos de violência contra mulheres, pairava o posicionamento de muitos juízes e desembargadores de que o enfoque de gênero tornava a lei injusta ao privilegiar um grupo. Assim, entre as demais fundamentações trazidas pelo julgamento da ADC, constou no relatório o caráter de ação afirmativa da Lei Maria da Penha.

15. Com relação à VDFM, são ações penais incondicionadas à representação os casos de lesão corporal leve ou grave, decorrentes de contato físico violento que deixa marcas (hematomas, queimaduras, ferimentos, escoriações, por exemplo), e que se referem à violência física expressa na Lei Maria da Penha. A classificação jurídica entre lesão corporal leve e grave leva em conta as consequências que a ação causou na vítima. Assim, ela pode ter levado vários golpes, mas os danos serem pequenos e passageiros (exemplo: hematomas que desaparecem em alguns dias), o que caracterizaria uma lesão corporal leve. Caso o resultado da agressão acarrete, por exemplo, a incapacitação da vítima para a realização das suas atividades diárias por mais de trinta dias, risco de vida ou debilidade permanente de um membro, sentido ou função como olfato, visão, paladar, locomoção etc., tem-se a lesão corporal grave (exemplo: um soco que causou a perda permanente da visão de um dos olhos). Tem-se, ainda, a lesão corporal gravíssima, em que há a incapacitação permanente para o trabalho, perda de um membro, sentido ou função (a vítima possuía visão apenas em um olho e o perdeu) ou uma deformidade permanente, por exemplo.

relação de poder, que fundamenta dois sistemas de pressupostos, de intenções expressivas, numa palavra, duas visões do mundo” (Bourdieu, 2011, p. 226). Assim, o contato direto dos membros do MP com o público da Lei Maria da Penha, refletindo sua faceta como burocratas de linha de frente (Lipsky, 2019), pode ser compreendido como um quarto domínio das relações de poder que pautam a autonomia do MP no campo jurídico (âmbito d). Nessas dinâmicas, os(as) promotores(as) que se alinham predominantemente ao modo de ação “resistente” tendem a usar sua discricionariedade em favor do fortalecimento de seu poder no interior do campo, ainda que ao custo de alijarem as mulheres nesse processo; por seu turno, aqueles que adotam ações “comprometidas” assumem maior responsabilidade em tornar as normas legais mais compreensíveis às mulheres e, dentro das possibilidades existentes, considerarem suas expectativas na construção de seus posicionamentos.

No segundo caso, por exemplo, mesmo não sendo cabível legalmente a desistência do processo pelas mulheres em situação de violência no caso de infrações sujeitas a ação penal pública incondicionada, a vontade delas de não continuar com o processo acaba reverberando nas manifestações dos(as) promotores(as) e, por consequência, nas sentenças exaradas pelos magistrados. Isso equivale a dizer que, muitas vezes, as práticas dos(as) promotores(as) diante da incondicionalidade da ação penal terminam por se adaptar à manifestação da negativa da mulher em prosseguir com o processo. Diante dos depoimentos evasivos e reticentes delas, ou da não prestação de informações, os(as) promotores(as) terminam optando por posicionamentos que levam a um alto número de sentenças absolutórias, alegando, por exemplo, falta de provas.

Do ponto de vista da instrução criminal, [o aspecto mais delicado] é promover um testemunho firme e coeso sobre o que ela sofreu. Pelo passar do tempo, às vezes chega na audiência e a mulher não quer mais aquele processo, ou já esqueceu, ou não quer dar detalhes. Quando não há provas da violência doméstica, o Ministério Público se manifesta pela absolvição. O número de sentenças absolutórias é alto em função disso: a falta de provas em juízo (promotor de justiça entrevistado).

Outra manifestação indireta das mulheres em negativa à continuidade do processo pode ser o não comparecimento às audiências. Alguns magistrados buscam se valer da condução coercitiva nesses casos para obrigá-las a prestar informações, o que pode também ser pedido pelo MP diante do interesse em prosseguir com o feito. Porém, sua aplicação é, de maneira geral, bastante controversa entre os atores jurídicos: há quem a imponha e há quem não o faça, por entendê-la invasiva. A pesquisa de campo permitiu identificar que, enquanto alguns(mas) promotores(as) costumavam insistir na remarcação da audiência, de maneira a poder ouvir as mulheres antes da alegação final (para saber se estavam bem ou qual seria sua vontade em relação aos processos), o que pode

ser caracterizado como uma prática “comprometida”, outros adotavam prática “resistente” e solicitavam ao juiz a imediata absolvição do acusado, recorrendo ao artifício jurídico da “renúncia tácita da vítima”. Veja-se o seguinte relato sobre uma audiência em que o representante do MP solicita a absolvição do acusado.

A vítima não comparece, mesmo tendo sido intimada; o acusado sim, e é chamado a adentrar a sala. O promotor [substituto] pergunta se eles estão juntos e o acusado responde que sim. Então, ele é questionado sobre a vítima não ter comparecido, ao que responde que ela está viajando. O Ministério Público manifesta-se pela desistência da oitiva da vítima. No interrogatório, o acusado narra que a lesão foi um pequeno acidente entre os dois. Ministério Público e defesa não fazem perguntas. O juiz diz: “vamos fazer para encerrar” [o processo]. Ministério Público e Defensoria fazem as alegações orais e pedem absolvição do acusado. O juiz o absolve, com a justificativa de falta de provas e desinteresse da parte (registro de observação de audiência).

A incondicionalidade da ação penal pública leva as mulheres que gostariam de se retratar da representação criminal, mas que não podem, a mobilizarem outras estratégias para evitarem o processamento dos acusados, como a mudança no teor do depoimento. Nesses casos, diferentes condutas são adotadas pelos(as) promotores(as). Enquanto profissionais com práticas “resistentes” costumam mostrar austeridade e, inclusive, sugerem processá-las pelo crime de denúncia caluniosa, aqueles com práticas “comprometidas” se posicionam de maneira mais compassiva, demonstrando compreensão quanto às especificidades das relações violentas e buscando orientar as mulheres. Destaca-se, na sequência, o posicionamento de uma promotora que pode ser classificado como uma prática “resistente”.

Mudou a versão, eu já explico que temos elementos de prova de outra versão e pergunto: “que está acontecendo?” Se ela insistir, eu argumento que o crime de denúncia caluniosa é mais gravoso que o de lesão; falo que ao final da audiência tenho por obrigação pedir para a polícia investigar o crime de denúncia caluniosa (promotora de justiça entrevistada).

Em contraposição, destaca-se a fala de outra promotora, que indica uma prática do tipo “comprometida” na interação com as mulheres que a procuram antes das audiências para retirar a queixa. Em sua declaração, é possível perceber o entendimento das dificuldades das mulheres em romperem com as relações abusivas e de como opera o ciclo da violência conjugal (Walker, 2009), além de haver a distinção entre o crime praticado e a relação conjugal em si.

[Eu digo, assim:] Senhora, não existe retirar a queixa. Então, uma vez que a senhora foi agredida e foi à delegacia, registrou a ocorrência e tem um laudo, não depende mais da sua vontade. “Ah não, mas eu retomei o relacionamento e tal...” Tudo bem, uma coisa não tem nada a ver com a outra. O que estamos tentando avaliar

é o que aconteceu naquele dia e naquela hora, e principalmente porque a senhora retomou o relacionamento é adequado que a senhora chegue até o fim e relate o que realmente aconteceu. (...) Eu acho que é de toda a conveniência que a senhora chegue até o fim, porque assim a senhora está dizendo que não aceita esse tipo de conduta. Se a senhora desiste, eu não posso obrigá-la a falar o que aconteceu. (...) Eu te digo também que, se a senhora não chega até o fim, a mensagem que a senhora está passando para ele é que a senhora aceita. E a vida cotidiana a senhora sabe que é difícil; tem a fase da lua de mel, mas essa fase também acaba.

Então, ele tem que ter certeza absoluta de que não pode fazer isso com você mais (promotora de justiça entrevistada).

A atitude dessa promotora combina-se ao que Pasinato (2015a) postula sobre a importância de não tratar o desejo das mulheres de desistir dos processos como um querer convicto e expressão de uma finalidade calculada deliberadamente. Na verdade, essa manifestação englobaria um misto de sentimentos, circunstâncias e fatores de ordem social, como medo, angústia, insegurança, pressão do agressor ou familiares, dependência econômica e emocional, e até a dificuldade de exercer sua autonomia sendo chefe de família em um contexto de vulnerabilidade social marcado pelas dinâmicas da violência urbana.

Por fim, pontua-se que, hoje, apenas no caso de crime de ameaça é possível que a vítima de VDFM desista da ação; os demais delitos baseados em violência de gênero, em regra, estão sujeitos a ação penal pública incondicionada.<sup>16</sup> Existem controvérsias jurídicas quanto às contravenções penais de perturbação da tranquilidade<sup>17</sup> e vias de fato<sup>18</sup> serem passíveis de ação penal incondicionada ou condicionadas à concordância da mulher, ainda que a lei afirme expressamente a incondicionalidade nesses casos. Durante a pesquisa, ficou evidente a falta de padronização nesse sentido: enquanto em algumas unidades essas ações são invariavelmente consideradas como incondicionadas à representação das vítimas, em outras se aplica a retratação. Houve situação, inclusive, em que disputas entre MP e juiz em torno desse entendimento se fizeram presentes em audiência, revelando mais uma vez as concorrências simbólicas entre os agentes deste campo de poder.

---

16. Importante salientar que os tipos de violência (psicológica, física, sexual, moral e patrimonial) do art. 7º da Lei Maria da Penha não se confundem com os delitos (tipos penais) existentes no Código Penal e demais legislações. Para que certo delito esteja sujeito à aplicação da Lei Maria da Penha, é preciso conjugá-lo com o tipo de violência do art. 7º, mais as hipóteses de incidência do art. 5º dessa lei (relação íntima de afeto, âmbito da família ou unidade doméstica), além de estar caracterizada a violência de gênero. Nesse cenário, a violência patrimonial da Lei Maria da Penha, por exemplo, pode assumir várias características jurídicas de acordo com o tipo penal que lhe corresponda, sendo difícil afirmar que esse tipo de violência sempre será processado por um certo tipo de ação penal. Com relação à violência moral da Lei Maria da Penha, por corresponder aos delitos contra a honra (injúria, difamação, negligência), a ação penal necessariamente será condicionada à representação por expressa previsão legal. Já nos outros tipos de violência previstos na Lei Maria da Penha, esse tipo de afirmação não é possível pela variedade de conjugações entre tipos penais e tipos de violências possíveis.

17. Perseguição e controle, inclusive por redes sociais, por exemplo.

18. Contato físico violento que não deixa marcas, como tapa na cara, puxão de cabelo, empurrão, prensar na parede etc.

#### **4 PRÁTICAS EXTRAJUDICIAIS: UMA FACETA EMBLEMÁTICA DE AÇÕES “COMPROMETIDAS”**

O desenho institucional do MP, como exposto, fomenta a autonomia dos seus membros no exercício de suas atribuições funcionais na aplicação da Lei Maria da Penha, como na condução das ações penais públicas incondicionadas e na postura que adotam nos ritos judiciais, como nas audiências. Outro âmbito em que se faz sentir a discricionariedade desses atores (Lipsky, 2019) é o relativo às ações que não lhe são cogentes, em práticas extrajudiciais, como o desenvolvimento de projetos sociais. Sintomaticamente essas ações são desenvolvidas, no geral, por profissionais cujas práticas se filiam ao modo de ação “comprometido”. Contudo, a polarização entre atitudes e práticas “comprometidas” e “resistentes” ainda se faz presente nessa seara, sobretudo, pelas disputas em torno do mérito dessas iniciativas.

Entre as ações extrajudiciais identificadas pela pesquisa conduzida pelo Ipea, listam-se: fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de VDFM; produção de dados estatísticos sobre a matéria; projetos sociais com os homens autores de VDFM; projetos sociais com as mulheres em situação de violência; projetos de prevenção à VDFM nas escolas; elaboração de questionários de avaliação de risco; e criação de fundo financeiro direcionado a entidades que prestam atendimento a mulheres em situação de VDFM. A seguir, descrevem-se algumas destas ações (CNJ e Ipea, 2019).

O caso paradigmático que exemplifica a ação do MP em prol do fortalecimento da rede local de atendimento à VDFM vem de uma localidade onde o promotor atuou por dois anos como coordenador da rede. Durante o desenvolvimento da pesquisa de campo, a equipe do Centro de Referência da Mulher (CRM), vinculada ao Poder Executivo, exaltou a gestão do promotor e informou que atribuía a ele a responsabilidade por inserir efetivamente na rede o sistema de justiça, até então ausente. Ademais, o promotor teria sido responsável também pela aproximação entre os órgãos que atuam na rede. Em paralelo, implementou um projeto para a produção de dados estatísticos sobre os atendimentos em casos de VDFM em diferentes órgãos, com informações que extrapolam as dinâmicas dos conflitos, mas que também oferecem embasamento para a compreensão dos contextos socioeconômicos em que se encontram as famílias.

Outra iniciativa da parte de representantes do MP detectada durante a pesquisa é o desenvolvimento de projetos sociais, seja dedicado aos autores de violência, às mulheres em situação de violência ou à prevenção desses casos. De antemão, é pertinente destacar que, entre as doze localidades onde foi conduzida a pesquisa de campo, em cinco foram constatadas iniciativas organizadas e sistemáticas neste sentido. Em algumas outras, houve a demonstração de interesse

por parte de promotores(as), mas as ações eram obstruídas por insuficiência de tempo ou de pessoal, conforme justificaram os(as) entrevistados(as); em outros casos, houve a elucidação de que as atividades preventivas que realizavam (como palestras e entrevistas) eram promovidas sob demanda, e não de maneira contínua e ordenada.

Com referência a ações com os autores de violência, ressalta-se o desenvolvimento de um projeto que envolve a participação compulsória dos sujeitos em cinco encontros de palestras sobre temas envolvendo a violência baseada no gênero. A execução do projeto se dá através da parceria entre a equipe psicossocial do MP, o Centro de Referência em Assistência Social (Creas) e o Centro de Referência de Atendimento à Mulher (Cram), do Poder Executivo. O promotor que concebeu a iniciativa relata que, antes de implantar o projeto, analisou estudos e mapeou as situações de VDFM no município, a partir de todos os processos do ano de 2016, tendo verificado, por exemplo, os locais com maior incidência na cidade. A pesquisa foi repassada para a Secretaria de Assistência Social (SAS) e para o Cram, para inserção desses dados no planejamento das políticas públicas e da dotação orçamentária do município. Contudo, o promotor relata que enfrentou muita resistência da equipe da prefeitura, o que, em suas palavras, “custou muita persuasão”. Houve posturas resistentes também no próprio sistema de justiça, visto que a outra promotoria criminal da comarca e o juiz substituto não aderiram ao projeto e não fazem os encaminhamentos. Este fato revela, mais uma vez, como a aplicação da Lei Maria da Penha é condicionada pela autonomia dos atores que atuam na linha de frente, evidenciando também como as disputas de poder no campo jurídico entre práticas e atitudes que compreendemos como “comprometidas” ou “resistentes” conformam as relações entre os atores e, com isso, as possibilidades de execução integral de iniciativas na temática de VDFM condizentes com a Lei Maria da Penha.

No âmbito da prevenção e, ao mesmo tempo, de fortalecimento da rede local de atendimento, destaca-se a iniciativa já premiada<sup>19</sup> de uma das unidades do MP abrangidas pela pesquisa. Este projeto ocorre por meio de convênio entre o MP e a prefeitura para a elaboração de cartilhas e oferta de cursos de capacitação para as agentes de saúde do município. A ideia partiu da compreensão de que as agentes de saúde possuem especial proximidade com a população, pois ingressam em suas casas e podem ter contato com histórias de VDFM. Desse modo, a capacitação dessas profissionais é um meio de habilitá-las a fornecer orientação adequada às mulheres. As cartilhas explicam o que é a violência doméstica, fornecem os endereços dos serviços da rede de atendimento, apresentam a Lei Maria da Penha e oferecem um questionário para identificação de relacionamentos abusivos.

---

19. O projeto recebeu menção honrosa no Prêmio Innovare em 2016, e vem sendo replicado em outras comarcas.

Na perspectiva da promotora que atua neste projeto, a iniciativa tem sido muito útil na assistência às mulheres, além de fomentar a articulação da rede.

Esta mesma promotoria atua em outro projeto de prevenção à VDFM, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, e que já estava em sua quarta edição. A promotora responsável pela articulação desses projetos relata que, nos dois últimos anos, ela foi até escolas secundárias proferir palestras sobre as questões de gênero. Em 2018, inspiradas pelos eventos da Copa do Mundo e das eleições, essas palestras versaram sobre “Igualdade de gênero em todo o lugar e em qualquer lugar”, abordando o contexto esportivo e político, para além da violência doméstica.

Por sua vez, iniciativas de membros do MP para criar fundos direcionados para assistência a entidades da rede de atendimento às mulheres foram encontradas em duas localidades, de distintas regiões do país. Em um dos casos, o promotor também obteve êxito com a proposta de que as multas pecuniárias aplicadas em sede de medidas cautelares fossem destinadas ao fundo.

Assim, se a organização e as funções do MP alocam os membros deste órgão a uma posição que, muitas vezes, acaba por suprimir o espaço de decisão das mulheres em situação de violência, o que é reforçado pela persistência nesse campo de atitudes e práticas “resistentes”, as ações extrajudiciais aparecem como uma possível fissura nesta disposição. Não obstante, trata-se de iniciativas localizadas, que são produzidas por atores com atitudes mais “comprometidas” com a temática da VDFM e que, não raro, encontram obstáculos nas posturas “resistentes” dos profissionais que se posicionam no outro polo político. Ou seja, mesmo nas práticas extrajudiciais, as disputas simbólicas em torno do direito (Bourdieu, 1997; 2011) se fazem presentes.

Cabe registrar ainda que as ações “comprometidas” dos(as) promotores(as) se desenvolvem mesmo em meio às deficiências decorrentes da inexistência de promotorias (e juizados) especializadas em VDFM nas localidades em que atuam. Opostamente, a especialização das unidades tende a inibir, embora não interdite, práticas “resistentes”. Com isso, além dos elementos de ordem pessoal, que envolvem a compreensão dos atores sobre o tema e seu comprometimento nessa seara, vê-se a força dos elementos institucionais na aplicação da Lei Maria da Penha. Nesse sentido, o peso dos fatores de ordem pessoal é, em grande medida, condicionado pela dimensão institucional, que envolve o esforço em capacitar os atores nas questões de gênero, prover os recursos humanos, orçamentários e de infraestrutura para sua atuação, incentivar a articulação com outros atores e serviços e, também, criar unidades especializadas na matéria.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como instituição destinada a promover a justiça, defender os interesses sociais e fiscalizar a ordem jurídica, o MP tem funções essenciais no sistema de justiça e, especificamente, em sede de VDFM. Entretanto, a maneira como esses ofícios podem ser exercidos é um terreno amplo e, em alguma medida, aberto. A autonomia e a independência institucional do órgão, como se expôs, fazem com que seus membros atuem com destacável discricionariedade, o que pode ser vantajoso e/ou contraproducente, a depender dos modos de ação acionados no tratamento dos casos.

Sendo o MP um fiscalizador da ordem jurídica, emerge uma expectativa de que, nos casos de VDFM, possa atuar na garantia dos princípios previstos pela Lei Maria da Penha como força antagônica à tradição patriarcal do direito penal. Não obstante, há um descompasso entre esta função e o modo de ação “resistente” identificado no campo e comum entre muitos(as) promotores(as). Compreendemos que fiscalizar adequadamente a aplicação da Lei Maria da Penha depende de que o(a) promotor(a) compreenda a VDFM a partir de uma perspectiva de gênero, tal qual pontuado pela própria legislação. Em contraponto, a adoção de práticas “resistentes”, que se pautam, entre outras coisas, por estereótipos de gênero, demonstra limitações para o cumprimento desta função. A ampla autonomia dos membros do MP enseja, assim, o influxo de pesos muito diferentes na atuação em casos de VDFM, relacionados com a compreensão que possuem das questões de gênero e do direito penal.

A autonomia do MP encontra maiores ou menores espaços frente às disputas de poder que são inerentes ao campo do direito e que ganham particularidades no contexto de aplicação da Lei Maria da Penha. Neste capítulo, destacou-se um escalonamento dessas relações de poder em quatro âmbitos: entre os(as) promotores(as) cujas atuações explicitam modos de ação antagônicos; entre os(as) promotores(as) que se orientam por um mesmo modo de ação, mas podem divergir em algumas circunstâncias; entre o MP e os outros órgãos do sistema de justiça, especialmente no que diz respeito à relação com magistrados(as); e em relação às mulheres em situação de violência.

Conforme buscamos demonstrar, além de fortalecer as respectivas posições nas disputas internas ao campo jurídico, as atitudes e práticas alinhadas aos modos de ação “resistente” e “comprometido” têm efeito sobre a prestação de justiça às mulheres em situação de VDFM. Assim, atitudes e práticas “resistentes” acabam por fortalecer o lugar de autonomia dos(as) promotores(as) e mitigar o papel da mulher no processamento dos feitos. Por sua vez, a implementação de projetos sociais por parte dos membros do MP, que responde, mesmo que de maneira ainda insuficiente, às demandas para o fortalecimento das ações educativas, preventivas

e protetivas previstas na Lei Maria da Penha, acaba sendo um contrapeso à própria incondicionalidade das ações penais públicas, em que os(as) promotores(as) são os autores das denúncias e obstam o protagonismo das mulheres.

Buscou-se destacar aqui como tramas entre o desenho institucional do MP, a lógica de configuração do campo jurídico, os espaços de autonomia dos(as) promotores(as) e as questões de gênero informam as atitudes e práticas de membros do MP que atuam na aplicação da Lei Maria da Penha. As evidências apontam que, mais do que a necessidade de reordenamentos institucionais, é fundamental o arejamento das concepções de parte desses atores sobre as questões da violência baseada no gênero e do papel do direito penal.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org). **Burocracia e políticas públicas no brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 23-58.
- ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.
- ARDAILLON, D.; DEBERT, G. G. **Quando a vítima é mulher**: análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídios. Brasília: CNDM, 1987.
- AZEVEDO, R. G. de. (Org.). **Relações de gênero e sistema penal**: violência e conflitualidade nos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.
- BANDEIRA, L. M.; ALMEIDA, T. M. C. de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 501-517, ago. 2015.
- BOURDIEU, P. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. *In*: \_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1997. p. 91-123.
- \_\_\_\_\_. P. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. cap. 8.
- CAMPOS, C. H. de. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-531, ago. 2015.

CORRÊA, M. **Morte em família**: representação jurídica de papéis sexuais. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.

DIAS, M. B. O papel do Ministério Público. *In*: \_\_\_\_\_. **A Lei Maria da Penha na Justiça**: a efetividade da Lei nº 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. cap. 11.

ELGEMANN, F. **Sociologia do campo jurídico**: juristas e uso do direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

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

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

PASINATO, W. **Justiça e violência contra a mulher**: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero. São Paulo: Annablume: Fapesp, 1998.

\_\_\_\_\_. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015a.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 407-428, 2015b.

SCHUTZ, A. **Fenomenologia e relações sociais**: textos escolhidos. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WALKER, L. **The battered woman syndrome**. New York: Springer Publishing Company, 2009.

## A DEFENSORIA PÚBLICA E A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: ENTRE A ATUAÇÃO CÍVEL E A REPRESENTAÇÃO CRIMINAL

Thalita A. Sanção Tozi<sup>1</sup>  
Emília Juliana Ferreira<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Durante a realização da pesquisa *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres* (CNJ e Ipea, 2019), chamou-nos atenção o fato de que em poucos lugares visitados havia a presença da Defensoria Pública Estadual (DPE) atuando ao lado da mulher vítima de violência, no âmbito criminal. O direito constitucional de acesso à assistência judiciária – art. 5º LXXIV da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – é previsto especificamente no âmbito dos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres (VDFM) no capítulo IV da Lei Maria da Penha.

Art. 27. Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado, ressalvado o previsto no art. 19 desta Lei.

Art. 28. É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado (Brasil, 2006).

Considera-se que o intuito que embasa esses artigos é evitar a vitimização secundária da mulher em situação de VDFM, resguardar seu protagonismo e suas escolhas e efetivar o seu exercício de direito diante das especificidades do ciclo de violência,<sup>3</sup> que sustentam os conflitos baseados no gênero (Belloque, 2011). A redação desses dois artigos ocorreu no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) criado, em 2004, para “elaborar proposta

---

1. Educadora em direitos, pesquisadora e facilitadora no Projeto Ideal – Despertar da Liberdade.

2. Professora-tutora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

3. O ciclo de violência traduz a dinâmica da violência nos casos de VDFM e justifica seu processamento e enfrentamento de maneira diferenciada a outros casos pontuais de violência. Trata-se de uma lógica cíclica sistematizada em três ou quatro fases, revezando fases de “lua de mel” – derivadas da culpa com a violência cometida – repetidas em uma lógica tridimensional de espiral ascendente (aumentando o nível de violência e agressões ao longo do tempo) (Rocha, 2007). Para mais informações, ver a introdução e o capítulo 5 desta publicação.

de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher”.<sup>4</sup>

A atuação da Defensoria Pública é o caminho mais eficaz para assegurar esse direito para a maioria das mulheres, devendo-se garantir o acesso não apenas em razão da vulnerabilidade econômica (critério que torna o serviço disponível para diferentes públicos em diferentes causas), mas também da vulnerabilidade inerente à situação de VDFM, nos termos da Lei Complementar (LC) nº 132/2009 (art. 4º, XI).

No âmbito das reflexões estimuladas pela pesquisa, este capítulo dedica-se a analisar como a atuação da DPE está ocorrendo nas doze localidades visitadas, em especial no âmbito criminal, e quais as possibilidades de ampliação e aprimoramento do atendimento voltado às mulheres em casos de VDFM. Para isso, o material de campo produzido e coletado na pesquisa foi revisitado: relatórios de campo foram relidos, entrevistas com defensores foram ouvidas novamente e diários de entrevistas com outros operadores que destacavam algum ponto de atuação da Defensoria foram observados. A partir dessa releitura, realizou-se uma análise da atuação da DPE observada ao longo do trabalho de campo e experiências positivas foram destacadas, em especial no que se refere àquelas seis localidades que abarcavam um atendimento jurídico criminal diferenciado às mulheres.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A DPE E O ACESSO AO DIREITO À ASSISTÊNCIA JURÍDICA

Para compreender a estruturação e atuação da DPE, é preciso uma breve contextualização histórica. A CF/1988 é considerada o marco da incorporação clara do direito ao acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV),<sup>5</sup> com previsão de um

---

4. A Lei Maria da Pena foi criada após uma articulação nacional encabeçada por um consórcio de organizações não governamentais (ONGs) feministas que se reuniu em 2002 com o intuito de redigir uma minuta de anteprojeto de lei que contribuisse para “erradicar de forma ampla a violência doméstica e familiar contra as mulheres” (Calazans e Cortes, 2011, p. 42). O anteprojeto, redigido pelo consórcio, foi apresentado no final de 2003 à bancada feminina do Congresso Nacional durante um seminário. Após debates, concluiu-se que, por conta de seu caráter amplo e da designação de criação de despesas, o projeto de lei deveria ser proposto pelo Executivo. A então ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) acolheu a proposta e se prontificou a dar andamento à tramitação. Em agosto de 2004 criou-se, então, o GTI para “elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher” e, em novembro do mesmo ano, o GTI apresenta o projeto de lei à Câmara dos Deputados (Calazans e Cortes, 2011). Após a tramitação ordinária do projeto de lei, a Lei Maria da Pena é promulgada em 2006. A fim de compreender todo esse histórico de tramitação e *advocacy* do movimento feminista brasileiro, sugerimos a leitura de Carone (2017). O anteprojeto original, formulado pelo consórcio de ONGs feministas, foi deveras alterado ao longo desse processo, e acréscimos e supressões fizeram parte desse caminho. Resta destacar, acerca do assunto aqui tratado, que a previsão de assistência judiciária às mulheres que necessitassem desse serviço já estava prevista no anteprojeto de lei apresentado pelo consórcio de ONGs; porém, os artigos que inscrevem a assistência jurídica às mulheres como um dever foi um acréscimo apresentado pelo GTI ao projeto de lei, e posteriormente sancionado quando de sua promulgação.

5. Na íntegra: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” (art. 5º, inciso XXXV, CF/1988).

órgão de abrangência nacional para prover serviços de atendimento jurídico gratuito a segmentos vulneráveis da população (art. 5º, LXXIV, CF/1988).<sup>6</sup> Assim, o art. 134 estabelece a criação da Defensoria Pública como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe de fornecer orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, nos âmbitos judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, à população em situação de vulnerabilidade, na forma do inciso LXXIV do art. 5º CF/1988.<sup>7</sup>

É fundamental destacar a influência da participação popular e dos movimentos sociais na pressão para a criação de algumas DPEs. A título exemplificativo, pontua-se o caso do estado de São Paulo, onde a criação do órgão, via Lei Complementar Estadual (LCE) nº 988/2006, teve relação direta com a crescente pressão feita por diversos setores da sociedade civil – respaldada pelo Movimento pela Criação da Defensoria, iniciado em meados de 2002.

A lógica de mobilização social que marcou a implantação da Defensoria Pública em São Paulo se disseminou pelo país, configurando, assim, uma consciência social sobre o direito de acesso à justiça para todos: nos estados nos quais não havia Defensoria Pública os movimentos sociais, sindicatos e grupos da sociedade civil passaram a se organizar para exercer pressão contra os governos, reclamando essa implantação. E – talvez mais importante – esses movimentos e grupos acompanharam diretamente e, em alguns casos, participaram ativamente da redação dos projetos de lei que estavam sendo apresentados nas assembleias legislativas estaduais a fim de criar as defensorias; além de colaborarem continuamente com lideranças e membros das defensorias, uma vez que vieram a ser implantadas (Moura *et al.*, 2013, p. 25).

Impulsionada pela Emenda Constitucional (EC) nº 80/2014, que previu que a União, os estados e o Distrito Federal deveriam disponibilizar defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo de oito anos (a partir da sua promulgação), a instalação das defensorias estaduais e federal ainda está em processo, e a pressão dos movimentos sociais busca incidir sobre a expansão de unidades da DPE, a superação das restrições orçamentárias e melhorias de estruturas/atendimentos oferecidos.<sup>8</sup>

Note-se que as atividades da Defensoria incluem e extravasam a atuação técnica de defesa jurídica em processos judiciais, embasando-se, em linhas gerais,

---

6. Na íntegra: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV, CF/1988). De fato, até a promulgação da CF/1988, não havia previsão nesse sentido, embora houvesse alguns dispositivos legais esparsos, como o art. 4º da Lei Federal nº 1.060/1950, segundo o qual “os poderes públicos federal e estadual concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei”.

7. Redação atualizada pela EC nº 80, de 2014.

8. Como resultado desse processo, verifica-se que, se até 1990 apenas dez estados haviam criado defensorias públicas, ao longo da década de 1990 outros sete criaram suas defensorias e outros oito no início dos anos 2000 (Brasil, 2015). Os dois últimos estados a instituírem o órgão foram Santa Catarina (em 2012) e Amapá (em 2019).

nos propósitos de: educação em direitos; resolução extrajudicial de conflitos; promoção dos direitos humanos; garantia da igualdade de armas no deslinde processual; e a busca por decisões justas, fundamentadas e livres de preconceitos e discriminações.

O princípio da universalização do atendimento guia a estruturação e o desenvolvimento da instituição em suas atividades, inserido na perspectiva constitucional que indica objetivamente como beneficiário dos serviços jurídicos quem comprove insuficiência de recursos. Pautados na autonomia institucional, cada estado constrói seu protocolo de estruturação de atendimento (quando o fazem), conforme as limitações dadas e as necessidades de priorização dos casos concretos, em consonância com as diretrizes normativas estaduais e com a discricionariedade do defensor público.<sup>9</sup> Brasil (2009) indagou os defensores públicos gerais sobre os critérios utilizados para viabilizar o atendimento da população, e revelou como resultado: renda, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, valor da causa, natureza da causa.<sup>10</sup> Estes seriam os nortes, excepcionando da triagem econômica os casos de curadorias especiais e de defesa criminal da parte ré.

Ou seja, ainda que se estabeleça referenciais de renda e se priorize a defesa do hipossuficiente econômico diante das limitações orçamentárias e estruturais da instituição, para garantir o efetivo acesso à justiça está em debate a interpretação extensiva de insuficiência de recursos,<sup>11</sup> incluindo outras carências que significam “inferioridade” na relação jurídica – e este é o caso das mulheres em situação

---

9. Para acesso ao atendimento, a declaração prevista no art. 4º da Lei nº 1.060/50 não é o suficiente, cabendo ao profissional da Defensoria Pública o direito e o dever de realizar o controle prévio, de acordo com os critérios objetivos estaduais, relacionando-os aos aspectos subjetivos da realidade da vida da pessoa.

10. De acordo com o relatório, foram indicados pelos respectivos estados os seguintes critérios para atendimento da população: Acre – renda de até quatro salários mínimos; Alagoas – patrimônio familiar, patrimônio pessoal, valor da causa e natureza da causa; Amazonas – até três salários mínimos e declaração do interessado que pagar as custas processuais e os honorários advocatícios trará prejuízos ao sustento próprio e de sua família; Amapá – renda familiar até dois salários mínimos, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, valor e natureza da causa; Bahia – patrimônio familiar; Ceará – renda familiar até seis salários mínimos, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, valor da causa, natureza da causa, valor e natureza da causa e isenção do imposto de renda; Distrito Federal – declaração do interessado; Espírito Santo – renda até três salários mínimos, renda familiar até três salários mínimos, valor da causa e valor e natureza da causa; Maranhão – até três salários mínimos e natureza da causa; Minas Gerais – renda até três salários mínimos, renda familiar até cinco salários mínimos, patrimônio pessoal e valor e natureza da causa; Mato Grosso do Sul – renda familiar até cinco salários mínimos, patrimônio familiar e isenção de imposto de renda; Pará – declaração do interessado; Paraíba – declaração do interessado e análise de documentos; Pernambuco – declaração do interessado mais avaliação do defensor; Piauí – renda até quatro salários mínimos; Paraná – renda familiar até três salários mínimos, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, natureza da causa e isenção do imposto de renda; Rio de Janeiro – declaração do interessado e análise de documentos; Roraima – valor da causa, natureza da causa e valor e natureza da causa; Roraima – renda até três salários mínimos; Roraima – renda até três salários mínimos; Rio Grande do Sul – renda até três salários mínimos; Sergipe – patrimônio familiar; São Paulo – renda familiar até três salários mínimos, patrimônio familiar, valor da causa e natureza da causa; Tocantins – declaração do interessado e critérios subjetivos; Mato Grosso – renda de até três salários mínimos (Brasil, 2009, p. 180).

11. “Tendo em vista o amplo conceito de beneficiário da Defensoria Pública, estariam incluídos não só aqueles de que trata o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 1.060/50127, mas também a mulher vítima de discriminações ou de violência familiar, o idoso, a criança e o adolescente, o consumidor, os usuários de serviços públicos etc. Esses ‘carentes organizacionais’ têm também o direito de usufruir dos serviços da Defensoria Pública, ainda mais quando se tem em mente o papel conscientizador da Defensoria Pública” (Vale, 2009, p. 41).

de VDFM. Com o advento da Lei Maria da Penha, destacou-se a necessidade do acesso ao atendimento irrestrito para essas mulheres, além de se evidenciar a necessidade de atendimento advocatício para a figura da “vítima” (diferente do tradicional posto de assistente de acusação) em processos criminais.

## **2.1 As especificidades do atendimento para mulheres e as possibilidades da Defensoria Pública**

O atendimento advocatício da vítima de VDFM está inserido no contexto de atendimento especializado para as necessidades da mulher, com escuta qualificada de suas demandas, disponibilizando-se orientação sobre as consequências jurídicas e processuais de seus atos e resguardando o respeito a suas manifestações de vontade. Note-se que a Lei Maria da Penha traz a concepção de que esse atendimento se insere em um contexto multidisciplinar.

O atendimento jurídico não produz os efeitos almejados sem estar ao lado da assistência social e psicológica, necessárias não só para o enfrentamento global da situação vivenciada – o que é fundamental para o empoderamento pela vítima de todos os mecanismos que ela deve dispor para superar a violência – como também para que a mulher possa bem compreender os institutos jurídicos aplicáveis à situação e suas consequências, dispondo, assim, de efetiva liberdade para tomar as decisões que lhe cabem acerca do exercício dos direitos previstos em lei (Campos, 2011, p. 345).

A ferramenta principal para uma escolha protagonizada pela mulher é a sua informação, principalmente diante de atendimentos realizados por operadores do sistema de justiça não capacitados ou sensibilizados sobre o ciclo de violência e a VDFM. A informação completa e clara sobre as consequências factuais dos atos de denúncia e continuidade processual – para si, familiares e acusado – é um elemento essencial de fortalecimento da mulher, muitas vezes inserida em uma atmosfera de medos e culpas, com base em pressões sociais e na cultura machista, para permitir a escolha do caminho que prefere tomar; ou seja, daquele curso considerado por ela como o mais adequado diante do cenário em que está inserida. O amparo do atendimento pelo profissional jurídico é essencial para efetivar esse direito de decisão. Assim, para além de uma necessidade postulatória, a previsão de assistência advocatícia nos casos de VDFM em todos os atos cíveis e criminais traduz a tentativa de resguardar os direitos da mulher, sua informação qualificada sobre as possibilidades de ação e as consequências jurídicas de suas escolhas.<sup>12</sup>

---

12. Nos casos de VDFM, a vítima tem legitimidade para pleitear no Judiciário medidas protetivas de urgência, independentemente da representação jurídica profissional. O intuito do legislador ao prever a assistência jurídica foi propiciar meios para garantir informação e orientação sobre os direitos, e não restringir o acesso autônomo das mulheres ao Judiciário.

Ressalta-se que o processo judicial tende a reduzir a vítima a meio de prova, sendo a vontade da mulher diminuída no enquadramento do caso pelo discurso jurídico e pelas normas processuais, em meio a um sistema de justiça que, no processamento de feitos, muitas vezes reproduz padrões de conduta que refletem, entre outras coisas, discriminação baseada no gênero. A presença de uma advocacia capacitada nos atos processuais e no atendimento à mulher se mostra uma ferramenta importante para evitar (ou ao menos minimizar) os efeitos da vitimização secundária, resguardando e reafirmando seu protagonismo (Campos, 2011). Entende-se por vitimização secundária:

aquela produzida pelas instituições públicas em função do tratamento desumanizado e discriminatórios dado à vítima. (...) A vitimização secundária se reflete no tratamento recebido pela mulher quando presta declarações como vítima na polícia ou em juízo, quando se submete a exames corporais necessários à prova da existência da agressão, quando se vê confrontada com o agressor no processo em desigualdade de forças e, muito especialmente, quando transparece dúvida acerca do exercício ou da renúncia de seus direitos enquanto vítima em função das consequências práticas de sua conduta processual para o próprio agressor e para a sua família (Campos, 2011, p. 338).

Dessa forma, a amplitude e estruturação do atendimento para mulheres por parte da Defensoria Pública e os critérios para acessar o atendimento são temas que se encontram em pauta. Uma defensora pública entrevistada no curso da pesquisa conduzida pelo Ipea, e que atua em vara não especializada, ressaltou que o filtro de atendimento não é unísono, mas que compreende que a atuação nos casos que envolvem VDFM está respaldada na noção de vulnerabilidade social prevista na legislação. Assim, relatou que atua nesse sentido, ainda que a mulher não se enquadre no critério de vulnerabilidade econômica. Há outros casos em que prevalece o entendimento de que se deve reconhecer a vulnerabilidade social (sem determinismo econômico), mas usualmente o atendimento está limitado à orientação jurídica e à atuação relativa às medidas protetivas de urgência. A propósito, outra defensora pública entrevistada, atuante em vara especializada, relatou o que se lê a seguir.

Eu atendo as vítimas por um critério da vulnerabilidade [social] nas MPUs e demandas criminais. Se ela tem demandas cíveis, é feita uma seleção da condição patrimonial dela – até três salários mínimos de renda familiar. Claro que também tem a justificativa, exemplo nível de endividamento que não pode pagar advogado (defensora pública atuante pela mulher entrevistada em uma vara especializada).

No que tange à amplitude da atuação oferecida pela Defensoria Pública em prol da vítima de VDFM, percebeu-se que, em diversas localidades visitadas, não havia atuação na área criminal. Das doze localidades, onze dispõem de defensores(as) públicos(as) para a representação das mulheres: em todos os casos,

os profissionais atuam na esfera cível;<sup>13</sup> e somente em quatro cidades (três delas capitais e todas equipadas com varas especializadas) há atuação na área criminal em todas as fases processuais. Além disso, em alguns casos, atua-se somente no âmbito da solicitação de medidas protetivas. Em outra situação observada, um membro da Defensoria comparece às audiências uma vez por semana apenas.

É preciso reconhecer que o fato se dá, em parte, por falta de estrutura dessa instituição, que em muitos estados foi criada a partir dos anos 2000 e apresenta defasagem quanto ao número de profissionais comparativamente ao Judiciário e ao Ministério Público em todo o país (Moura *et al.*, 2013). Essa disparidade nos foi narrada por uma defensora pública entrevistada.

É muito importante que o CNJ entenda a gente [que a Defensoria Pública] está muito em desvantagem de forças (...) entraram 4 juízes novos, 5 promotores novos, e a gente continuou no mesmo patamar, estamos com 45 defensores públicos há séculos, desde a criação da Defensoria Pública – já foi criada com 45 vagas (defensora pública atuante pela mulher entrevistada em uma vara especializada).

Moura *et al.* (2013) identificaram que em apenas 28% das comarcas brasileiras havia presença de defensores públicos estaduais. Em agosto de 2021, o segundo *Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil* foi lançado (Ipea e Anadep, 2021) e indica que há presença de defensores públicos estaduais e distritais em 42% das comarcas. Apesar do crescimento registrado no período, ambos os mapas destacam ainda a disparidade de forças entre as defensorias e os demais atores do sistema de justiça. À época do levantamento de 2013, havia, nas jurisdições estaduais, 5.054 defensores públicos contra 9.963 membros do Ministério Público, e 11.835 magistrados (Moura *et al.*, 2013).<sup>14</sup> No atual mapa de 2021, havia nas jurisdições estaduais e distrital 6.235 defensores públicos contra 10.500 membros do Ministério Público, e 12.349 magistrados (Ipea e Anadep, 2021). Ainda no início dos anos 2000, a disparidade de forças e a falta de estruturação já eram destacadas por Alves (2005, p. 400-401).

Um dos grandes problemas do sistema brasileiro de assistência jurídica não diz respeito tanto aos aspectos estruturais do modelo adotado, mas à falta de investimentos adequados e necessários para o pleno funcionamento das defensorias, sobretudo o tratamento desigual e discriminatório conferido à instituição em confronto com as demais carreiras jurídicas; também é grave a sobrecarga de trabalho resultante da existência de uma demanda muito superior à capacidade dos órgãos de atuação;

---

13. A atuação na área cível não é necessariamente especializada em mulheres vítimas de violência doméstica e familiar: ela ocorre na maioria das vezes junto da atuação cível regular da Defensoria. Em alguns casos, no entanto, havia uma atuação especializada na área cível para mulheres vítimas. Porém, ela não foi mais bem avaliada por conta do foco da pesquisa ser a análise da atuação das varas e juizados de violência doméstica – estas, por sua vez, majoritariamente de exclusiva competência criminal.

14. Este estudo, além de outras lutas institucionais e políticas, serviu para que, em 2014, fosse instituída a EC nº 80, que previu a garantia da presença de membros da Defensoria Pública dos estados em 100% das unidades jurisdicionais brasileiras até 2022.

outrossim, deve ser consignado o problema relativo às precárias condições de funcionamento, visto que não raro as defensorias estão instaladas em locais insalubres, não possuem equipamentos e mobiliário necessários a suas atividades, não contam com quadro de pessoal de apoio, além da falta de defensores públicos em quantitativo suficiente; esse quadro gera uma sensação dramática de falta de qualidade na prestação de serviços, sobretudo na perspectiva do cliente, que muitas vezes tem que esperar horas para ser atendido; isto é uma realidade, em que pese a reconhecida qualidade técnica das intervenções processuais dos defensores públicos, fato que é sistematicamente reconhecido pelos integrantes das demais profissões jurídicas.

Ou seja, apesar de instituída em todos os estados, a disponibilidade dos serviços da Defensoria Pública ainda é muito desigual e muito aquém do ideal para atender a população. O número de cargos existentes no país (9.043) já é inferior ao número de magistrados e procuradores e promotores em atuação e, desses cargos existentes, apenas 66,6% estão providos (Ipea e Anadep, 2021). Além disso, apesar de ter havido um crescimento de 33% no número de defensores nos estados entre 2013 a 2021, é possível perceber que, embora tenha diminuído, a defasagem permanece abissal.

Essa falta de estrutura e disparidade de forças perante outras carreiras pode ser percebida por meio da fala de diversos defensores entrevistados durante a pesquisa, como mostra o exemplo a seguir transcrito.

A Defensoria Pública aqui em [nome suprimido] deixa muito a desejar. Se por um lado eu me orgulho muito de que ela tem a pretensão de ser universal e atender a todos os casos (...) Por outro, agora não tem nem advogados dativos mais, nem para as audiências. Em estados como São Paulo e Santa Catarina, a Defensoria Pública assume que ela só é capaz de dar conta de uma parte das demandas, escolhe os pontos mais sensíveis para trabalhar, e o que ela não dá conta ela assume a própria insuficiência. Não é o modelo que está desenhado na CF/1988, mas pelo menos é uma escolha política para que, com a estrutura que se tem, se possa fazer do limão uma limonada. Aqui [suprimido] a Defensoria Pública tem um orçamento que é menor do que 1/3 do orçamento do Ministério Público. E é uma instituição que não tem sede e estrutura nos municípios como tem o Ministério Público. O Ministério Público tem uma equipe de servidores em todos os municípios, está bem aparelhado. Por exemplo, o [promotor], ele se desloca para [cidade vizinha atendida pelos membros do Ministério Público e Defensoria], mas ele já tem uma estrutura [lá], de analistas, de gente (...) Ou seja, nos dias que ele não está em [suprimido], a coisa anda. E com os defensores? A gente tem que se virar. Temos que atender todos que necessitem, mas, com essa estrutura que temos, como se faz isso? É problema dos agentes. É isso, não tem segredo. Como a gente faz isso? Nem sei, mas a principal barreira é estrutura física (defensor público entrevistado em uma vara criminal mista).

O caráter essencial da existência da Defensoria Pública não é mais objeto de polêmica, sendo o órgão estabelecido e reconhecido pela promoção da defesa judicial e como ferramenta na construção da cidadania e na concretização de

direitos, por meio do acesso à assistência judicial. Porém, o breve apanhado da situação da Defensoria Pública evidencia que o órgão enfrenta dificuldades tanto em termos quantitativos quanto qualitativos nesse movimento de estruturação, sendo necessário considerar esse pano de fundo para refletir sobre sua atuação no recorte do atendimento às mulheres em situação de violência.

## 2.2 Núcleos da Defensoria Pública especializados em VDFM

Diante das especificidades de atendimento no âmbito da VDFM, a estruturação e o desenvolvimento institucional da atuação da Defensoria Pública são impactados pelo processo de implantação das varas especializadas do Judiciário e pela pressão da demanda cidadã. Entre as estratégias para adequação do atendimento especializado às mulheres, destacam-se os núcleos especializados. Trata-se de uma estruturação interna do órgão estadual cujo intuito é aprofundar as questões que são objeto de conflito e ampliar a abordagem da temática em foco – tanto internamente, para assessorar, orientar e uniformizar os atendimentos regionais, quanto para a disponibilização do atendimento à população.

Apesar de a Defensoria Pública ser uma instituição que possui autonomia para sua estruturação e normatização pelos estados, é possível perceber certa uniformidade nacional na replicação do modelo de núcleos especializados. Em acesso aos *sites* oficiais das defensorias públicas,<sup>15</sup> observou-se que o atendimento especializado e estruturado para as mulheres em situação de VDFM disponibilizado pelos núcleos pode estar integrado e/ou em conjunto a outras áreas, ou ser estruturado de maneira autônoma. Nota-se que há variação da denominação dos núcleos, apesar da prevalência da nomenclatura Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem).

---

15. Acesso aos *sites* oficiais das defensorias estaduais via plataforma de pesquisa do Google realizado em novembro de 2020 e revisado em abril de 2021. Houve uma exploração inicial no portal principal do *site* buscando elementos de destaque da existência de núcleos especializados. Subsidiariamente, uma busca na organização institucional e organograma. Por fim, foi utilizada a plataforma de busca de notícias interna do *site* pelas palavras “núcleo”, “nudem” e “defesa da mulher”. Resta destacar que, em diversos *sites* das defensorias estaduais, as informações acerca dos núcleos especializados é de difícil acesso.

A pesquisa também procurou identificar a data de criação dos núcleos. Ressaltamos que tais datas foram retiradas de um documento produzido pelo Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais (Condege), relatório de avaliação das defensorias públicas do Brasil sobre o cenário de enfrentamento à violência contra a mulher no país apresentado em 2013 para responder e subsidiar adequadamente a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Violência contra a Mulher. Disponível em: <<https://bit.ly/3BqjRdM>>. Além disso, ressaltamos que essa informação pode conter imprecisões, pois foi por diversas vezes obtida através de notícias acerca do trabalho dos núcleos.

### QUADRO 1

#### Núcleos especializados em VDFM da Defensoria Pública por estado, segundo portal principal dos sites oficiais

Núcleo conjugado ou integrado a outras temáticas (nomenclatura e data de criação)	
Acre	Núcleo Cidadania, que abrange, entre outras temáticas, as questões relacionadas à mulher em VDFM – 2010
Alagoas	Núcleo de Atendimento ao Idoso e de Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar – 2011
Maranhão	Núcleo de Defesa da Mulher e População LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais) – 2011
Núcleo autônomo (nomenclatura e data de criação)	
Amapá	Núcleo Especializado de Defesa e Promoção dos Direitos da Mulher (Nudem) <sup>1</sup>
Amazonas	Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – 2019
Bahia	Núcleo de Defesa das Mulheres (Nudem) – 2009
Ceará	Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Nudem) – 2010
Distrito Federal	Núcleo de Defesa das Mulheres (Nudem) – 2009
Espírito Santo	Núcleo Especializado de Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – 2018
Goiás	Núcleo de Defesa e Promoção dos Direitos da Mulher (Nudem) – 2018
Mato Grosso	Núcleo de Defesa da Mulher (Nudem) – 2014
Mato Grosso do Sul	Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – 2014
Minas Gerais	Defensoria Pública Especializada na Defesa dos Direitos da Mulher em Situação de Violência (Nudem) – 2005
Pará <sup>2</sup>	Núcleo de Prevenção e Enfrentamento à Violência de Gênero (Nugen) – 2019
Paraíba	Coordenadoria de Defesa da Mulher – 2017
Paraná	Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – 2018
Pernambuco	Núcleo Especializado de Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar (Nudem) – 2021
Piauí	Núcleo de Defesa da Mulher em Situação de Violência – 2004
Rio de Janeiro	Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – 1997
Rio Grande do Norte	Núcleo de Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar (Nudem) – 2013
Rio Grande do Sul	Núcleo de Defesa da Mulher (Nudem) – 2008
Rondônia	Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – 2013
Roraima	Resolução de implementação do Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – datada de 2009 <sup>3</sup>
Santa Catarina	Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (Nudem) – 2021
São Paulo	Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (Nudem) – 2008
Sergipe	Núcleo Especializado de Defesa da Mulher (Nudem) – 2010
Tocantins	Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) – 2017

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> Não foi possível identificar a data de criação do núcleo especializado.

<sup>2</sup> O Nugen foi criado no fim do ano de 2019 com uma competência mais ampla de tratamento a todo tipo de violência de gênero contra a mulher (obstétrica e institucional por exemplo); porém, antes disso, a Defensoria do estado já tinha um Núcleo de Prevenção e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

<sup>3</sup> Nota-se que este caso é diferente dos demais, visto que não há notícias de movimentação e ações do núcleo, mas apenas de sua implantação e regulamentação. Na página destinada aos núcleos especializados consta a atuação de dois defensores junto ao Juizado Especializado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.

Obs.: Pesquisa realizada em novembro de 2020 e atualizada em abril de 2021.

Nota-se que a existência de núcleos em todas as Unidades Federativas (UFs) sugere uma movimentação interna mínima para a estruturação de

atendimento diferenciado; entretanto, a organização interna e a abrangência de serviços e atividades dos núcleos podem variar de acordo com o estado. A título exemplificativo, o Nudem de São Paulo é constituído enquanto órgão de caráter permanente, e se apresenta da forma descrita a seguir.

O Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres atua pela efetivação do princípio da igualdade de gênero, com especial enfoque em políticas públicas que combatam discriminações sofridas por mulheres (...). O órgão acompanha e auxilia as defensorias especializadas no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, vinculadas aos juizados especiais de violência doméstica. Além disso, o núcleo atua na defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, tratando de temas como: interrupção voluntária da gravidez, violência obstétrica, livre exercício da maternidade, entre outros. O núcleo também busca, de forma transversal, levar uma perspectiva de gênero para as ações e práticas da Defensoria Pública. Na área de educação em direitos, promove palestras sobre temas de sua área de atuação.<sup>16</sup>

A partir desse exemplo, é possível perceber o objetivo de ampliar e efetivar o atendimento em casos de VDFM em esforços institucionais direcionados ao corpo funcional da Defensoria Pública, de um lado, e ao público-alvo, de outro. Para o corpo funcional, esse esforço abrange, por exemplo, a produção de recomendações e de material informativo e orientador da atuação; a disponibilização de modelos de peças processuais; a indicação de jurisprudência; a promoção de cursos; entre outros.

Assim, em um cenário de desafios gerais (que ultrapassam a esfera interna da Defensoria Pública) para a efetivação do acesso à justiça nos termos da Lei Maria da Penha, com a ausência de instalação de juizados especializados e de efetivação do hibridismo judicial, por exemplo, os núcleos especializados da Defensoria Pública podem promover um impacto real na ampliação de atuação sensibilizada à temática de gênero, mesmo com a liberdade de atuação individual do profissional e garantida pelo órgão. Um exemplo disso está no fato de que, mesmo diante da ausência de hibridismo judicial, os(as) defensores(as) públicos(as) podem incluir a temática de gênero e a percepção quanto a sua complexidade na atuação nos casos cíveis, independentemente da especialização do Judiciário – por exemplo, nas demandas de saúde e de família. Uma defensora pública entrevistada durante a pesquisa, e que atua na defesa das mulheres em uma vara especializada, maneja, para aquelas que passam pelo atendimento, petições iniciais em ações de família e cíveis “para que parta com essa notícia da violência de gênero. Isso é muito importante. Por isso os Nudems têm que ser muito valorizados enquanto política pública de tratamento à violência”.

---

16. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=335>>.

Já no que se refere ao atendimento ao público, além da assessoria jurídica em si, as atividades podem abranger ações informativas, educação em direitos (através de cursos e capacitações), disponibilização de atendimento por equipe psicossocial própria, inserção e articulação dos profissionais na rede de atendimento local.<sup>17</sup>

Entretanto, apesar de a existência dos núcleos especializados ser um ganho inegável, tal fato não se traduz na garantia de efetividade do atendimento e em amplo alcance em termos regionais. Em uma das localidades visitadas, a centralização das atividades na capital do estado é colocada em questão por uma defensora. Ao ser questionada se havia reuniões de articulação entre defensores para pensar em formas de atuação, ela responde que há reuniões, mas que ocorrem presencialmente na capital, onde está sediado o núcleo, o que torna a participação difícil para os defensores do interior.<sup>18</sup>

O pessoal do interior, no geral, fica meio que isolado, né? Tudo acontece na capital e no interior não tem muita coisa. A gente às vezes até tenta promover... Agora teve o curso [suprimido], e até eu que dei a palestra sobre violência doméstica... Então, a gente tenta fazer algumas coisas, mas é muito restrito. A gente aqui fica isolado mesmo (defensora pública entrevistada em uma vara especializada).

Em outra das localidades pesquisadas, que conta com vara especializada e fica localizada próxima à capital, onde se encontra o Nudem, não havia atendimento de defensores. A assistência jurídica gratuita para os autores de violência é garantida através de advogados(as) dativos(as), via convênio estabelecido entre a Defensoria e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), não havendo, contudo, a mesma garantia de atendimento para as mulheres. Em casos como esse, incitar a criação de postos para advogados(as) dativos(as) para atendimento das mulheres, bem como disponibilizar a orientação técnica e os materiais produzidos pelo Nudem, talvez sejam alternativas para que os esforços que ocorrem normalmente nas capitais cheguem com efetividade a outros locais. Além disso, repensar estratégias de articulação com os defensores que atuam na ponta talvez seja um dos desafios a serem enfrentados pela Defensoria Pública e seus respectivos núcleos especializados.

---

17. Vale destacar que na pesquisa realizada em novembro de 2020 os sites oficiais da Defensoria Pública de São Paulo, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso do Sul e do Espírito Santo, cujas informações sobre a VDFM, legislação, programas disponibilizados e os contatos atualizados das redes de atendimento local estão organizadas e são de fácil acesso, são *per se* produtos de prestação cidadã – ao menos àquelas que possuem acesso à internet. Note-se que atividades como programas de educação em direitos, justiça itinerante, projetos em escolas, que incluem a pauta da VDFM, já ocorriam/podem ocorrer independentemente da existência de núcleo especializado. Trata-se de considerar que o formato de núcleos pode ser uma ferramenta a sistematizar e ampliar a efetivação dessas atividades, um facilitador para dar destaque à pauta.

18. Resta-nos cogitar e almejar que esse tipo de situação possa ter se modificado com o contexto de pandemia vivenciado a partir de 2020, em que o trabalho remoto e as reuniões *on-line* se tornaram frequentes, o que pode, em situações como essa, ter propiciado a participação de defensores de comarcas mais distantes nas reuniões dos núcleos especializados, promovendo ainda mais sua articulação.

### 3 O ATENDIMENTO JURÍDICO CRIMINAL ÀS MULHERES PELA DEFENSORIA PÚBLICA

O contexto histórico explicita ser a Defensoria Pública um órgão recente dentro do sistema de justiça, com menos investimentos (comparados ao Judiciário e ao Ministério Público) e que ainda está em processo de estruturação para o cumprimento de sua missão institucional em todas as áreas. Quando se trata da VDFM, o advento da Lei Maria da Penha significou um impulso no sentido da estruturação de atendimento adequado e especializado no sistema de justiça como um todo. No caso específico na Defensoria Pública, em especial na seara criminal, a proposta legal de criação do posto da figura de defesa jurídica da vítima exigiria o dobro de recursos humanos.

Com esse pano de fundo, pontua-se a seguinte pergunta: como se dá na prática a atuação da Defensoria Pública para o atendimento às mulheres no âmbito dos casos de VDFM, principalmente diante da realidade de varas não híbridas e não especializadas, e de suas limitações estruturais? Em especial na seara criminal, qual a abrangência possível?

Note-se que a necessidade da presença de representantes da Defensoria Pública ao lado das mulheres durante a instrução criminal é muito discutida pelos diversos atores do sistema de justiça. Para aqueles que são favoráveis, termos como conforto emocional, apoio moral e proteção são os mais afirmados. Poucos operadores da justiça entrevistados na pesquisa de campo dão ênfase à necessidade de algo como uma atuação técnica; os que o fazem afirmam que a orientação à mulher sobre os atos processuais seria de grande valia e que a paridade de representação perante o autor da violência coibiria constrangimentos e garantiria que seus direitos fossem observados. Houve ainda um juiz que afirmou que a presença desse profissional, em geral, garante um conjunto probatório melhor para o caso.

De modo geral, no entanto, observou-se que a maioria dos juízes e promotores, mas não apenas estes, entendem que a atuação de defensores ao lado das mulheres em situação de violência é desnecessária. Esses atores geralmente alegam que a atuação do promotor de justiça é suficiente para garantir a defesa dos direitos das mulheres, e até mesmo que a mulher não é parte no processo, pois o titular da ação penal é o Ministério Público (CNJ e Ipea, 2019).

A Lei Maria da Penha diz que a mulher tem direito à defesa técnica, mas o Ministério Público também atua como fiscal da lei, sabe? Eu entendo que o Ministério Público atua em defesa da mulher. (...) Por que necessariamente essa defesa deve ser feita por advogado ou por Defensoria Pública se o Ministério Público pode agir? O procedimento das medidas protetivas, justamente por não haver procedimento legal definido, é curto, são poucos os pedidos feitos, e na ação penal ele é o titular da ação e os direitos das mulheres estão sendo defendidos (defensora pública entrevistada em uma vara especializada não exclusiva).

No entanto, o que foi observado de maneira geral em campo é que as mulheres estavam, sim, assistidas processualmente pelos promotores, mas essa assistência não era integral, em termos de orientação jurídica (entendida aqui como esclarecimento sobre os trâmites processuais, suas etapas e possíveis desdobramentos), acolhimento e proteção. No caso específico da VDFM, a ideia de que a vítima não faz parte do processo e se encontra ali como mera testemunha dos fatos reflete na mulher uma visão de alguém desassistida, pois, literalmente, naquele momento, em frente ao juiz, não tem ninguém ao seu lado (via de regra, os promotores se encontram sentados ao lado do juiz e por vezes num patamar acima dos demais). Apesar de grande parte das mulheres entrevistadas afirmar que não teve acesso aos serviços da Defensoria, nem a advogado particular, elas revelam que gostariam de ter contado com a presença de um defensor a seu lado, como indicam os trechos a seguir.

Só o fato de você ter que vir sozinha já gera um medo, igual hoje, eu vim preocupada se ele estaria aqui ou não, e eu acho que ter um advogado, ter uma pessoa pra te ajudar... porque a gente fica nervoso de frente ao juiz, mesmo que você seja inocente (...) causa um medo, a gente fica pensando quê que a gente vai falar (...) com advogado fica mais confiável (vítima de VDFM entrevistada em uma vara especializada).

(...) E eu acho muito constrangedor a entrada dos dois advogados dele sendo que eu estava sozinha (...) eu acho [que é] um meio de coagir a gente (vítima de VDFM entrevistada em uma vara especializada).

O atendimento é 50% bom; na minha opinião, eles deixam muito de lado só porque não tenho advogado, acham que tudo que eu falei é mentira (...) eles deveriam dar mais atenção à mulher, proteção, porque um papel não vai [me] resguardar de ele vir e me matar; até eu chamar um carro de uma delegacia eu já morri (vítima de VDFM entrevistada em uma vara especializada, mas não exclusiva).

Em contraponto, a declaração de um juiz chama atenção para o fato de que a presença de defensor que não atua com efetividade durante a audiência torna a questão apenas protocolar.

Nós costumamos nomear as faculdades para acompanhar o processo; do ponto de vista formal eles acompanham, mas do ponto de vista material eu percebo que pouca coisa eles fazem (...). É uma grande ilusão, então os que estão acompanhando foi porque os colegas nomearam; eu não vou nomear por enquanto, vou adotar uma outra medida, de intimar a vítima informando que ela tem direito a requerer um advogado (juiz entrevistado).<sup>19</sup>

---

19. De fato, nas audiências a que assistimos na localidade, nenhum defensor nomeado pelas faculdades, fossem alunos, fossem professores, se manifestou em audiência.

Para ilustrar essa questão, resgata-se o observado em uma das comarcas visitadas, onde a mulher em situação de VDFM assistida por um defensor público desconhecia seu papel mesmo após a audiência.

Pesquisadora: Como foi a audiência?

Vítima: Foi boa, né. [Fala bem reticente.]

Pesquisadora: Ficou claro o que foi discutido?

Vítima: Sim.

Pesquisadora: O que foi decidido?

Vítima: Não falou a decisão.

Pesquisadora: A senhora não sabe?

Vítima: Não.

Pesquisadora: Nem o que vai acontecer daqui pra frente?

Vítima: Não.

Pesquisadora: Então não teve resultado?

Vítima: Não teve resultado.

Pesquisadora: Tinha um advogado ou defensor público acompanhando a senhora?

Vítima: Comigo não. [Na verdade tinha sim um defensor público pela vítima.]

Pesquisadora: Teve alguém que tirou alguma dúvida?

Vítima: Ele me perguntou como começou a discussão e eu disse que foi por causa do celular.

Pesquisadora: Aquele que estava na sua frente?

Vítima: É, aquele que estava na minha frente. [Que era o juiz.]

Pesquisadora: E aquele que estava ao seu lado?

Vítima: Perguntou se eu ainda tinha contato com ele.

Pesquisadora: Mas a senhora não sabe quem ele é.

Vítima: Não sei (vítima de VDFM entrevistada em uma vara criminal mista).

Diante de situações como a relatada, ainda que concordemos que, de maneira geral, exista um ganho real na presença de um(a) defensor(a) ao lado das vítimas de VDFM, é necessário que essa presença se traduza em um assessoramento efetivo e, principalmente, que seja sentida como positiva pelas mulheres; caso contrário, torna-se “uma ilusão” jurídica, como aduz a fala do juiz transcrita anteriormente.

Durante a pesquisa de campo, foi possível identificar diferentes formas de estruturação e abrangência do trabalho de defesa das mulheres na cena da

VDFM. Nesta seção destacamos algumas iniciativas de defensores(as) públicos(as) para prestar atendimento jurídico criminal para as mulheres, incluindo arranjos logísticos por meio da criação de grupos especializados ou de parcerias locais. A atenção aos aspectos informativo e de acolhimento, além da assessoria técnica, bem como à responsabilidade da Defensoria como impulsionadora da estruturação do Judiciário e das redes locais de atendimento também se incluem entre as estratégias que revelam engajamento dos(as) defensores(as) públicos(as) na efetivação da Lei Maria da Penha.

Destacamos a seguir experiências positivas encontradas no trabalho de campo que, sob diferentes abordagens, procuram ultrapassar as diversas dificuldades enfrentadas e construir uma assistência jurídica de qualidade na área criminal à mulher vítima de VDFM. Os casos aqui destacados foram reunidos em três tópicos, conforme o elemento mais marcante da caracterização do trabalho realizado para efetivar a prestação jurídica criminal para as mulheres: a estrutura disponível, o empenho pessoal dos profissionais ou a articulação com parceiros da rede de atendimento local.

### **3.1 A estrutura como facilitador do atendimento das mulheres**

Quando a estrutura é adequada, o atendimento às mulheres se fortalece e cresce em qualidade e reconhecimento. Entretanto, por conta da organização interna da força de trabalho e da divisão dos recursos orçamentários da Defensoria Pública frente à demanda, estruturas mais adequadas de atendimento especializado, com espaços próprios, equipes e defensores formalmente vinculados e atuação exclusiva em casos de VDFM, só foram encontradas nas unidades da Defensoria instaladas nas capitais.

#### *Caso 1*

Em uma das capitais visitadas, os casos de VDFM são processados por duas varas especializadas, de competência híbrida. No âmbito da Defensoria Pública, há um núcleo especializado com uma estrutura bem equipada, que conta com duas defensoras lotadas e que representa as mulheres tanto na área cível quanto na criminal. Percebe-se que essa estruturação é fruto de uma política institucional local, que enfatiza a importância da temática, mas também da atuação diferenciada das defensoras, que trabalham conjuntamente no combate à VDFM. Ou seja, entendemos que a estrutura não existe sem apoio político institucional, mas é no trabalho desenvolvido diariamente pelas defensoras que ela se fortalece e se consolida através do tempo. Esse trabalho também se fez sentir na efetivação da atuação híbrida na vara especializada e nos consequentes ganhos relativos ao processamento abrangente dos casos. Conforme foi observado na entrevista com as defensoras, fica claro o papel que tiveram nessa conquista.

Eu tive uma palestra sobre a hibridez da Lei Maria da Penha e aproveitei para conversar com o desembargador [nome suprimido] que ajudou na parte processual da lei, e eu falei que queria que o Brasil vivesse essa hibridez. É educativo ele [o autor da violência] pegar a certidão averbada e ver que aquilo foi feito na vara de violência doméstica e familiar, ali ele vai lembrar que agrediu uma mulher. Isso não só ampara a mulher, mas educa o homem. Aí eu perguntei para o desembargador se a lei era cível ou criminal, “me tira essa dúvida que eu tanto brigo em tudo que é lugar!”, eu já levei cada olhar em palestra falando isso, eles falam “por que essa louca quer trabalhar mais?”. Aí o [nome suprimido] me disse: “ela é lei cível com viés criminal, porque ela busca mudar a vida da mulher com a ação cível”. Então foi isso que eu ouvi do jurista que ajudou a formular a parte processual da Lei Maria da Penha. As mulheres se sentem acolhidas quando o processo cível é visto também (defensora pública entrevistada em uma vara especializada).

Nesse sentido, a defensora segue o relato.

A minha angústia é o não cumprimento do art. 14 [“A ofendida tem a opção de propor ação de divórcio ou de dissolução de união estável no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”]. Quando os legisladores pensaram na Lei Maria da Penha, pensaram no amparo integral à mulher vítima. E entenderam, de forma correta, que quando a mulher é vítima de violência doméstica ela não quer apenas a situação de condenação e absolvição do réu. Ela não busca só a esfera criminal e a vingança, ela também busca virar a página da vida dela. Como ela faz isso? Com o divórcio, com a dissolução da união, com a fixação de alimentos para os filhos; por isso a lei acaba sendo híbrida, mista, cível e criminal, então é um diferencial dentro da área da Justiça. [Aqui] os processos seguem apensos. Se há uma intimação no criminal, e ele está fazendo uma ação cível, ele já aproveita o ato e já intima ou vice-versa. E outra, a mulher vítima não precisa ficar narrando a vida dela [variadas vezes], isso é revitimizar, cada vez que ela conhece uma autoridade diferente e narra a história dela para uma magistrada, novamente ela vai viver aquela situação e ficar peregrinando os direitos dela, e é isso que nós não queremos (defensora pública entrevistada em uma vara especializada).

Sua colega corrobora o depoimento no mesmo entendimento.

As demandas cíveis são a resolução dos problemas delas. Elas vêm com a família desestruturada e distorcida por conta das agressões, e, quando a gente faz o atendimento cível eajuíza as ações, é uma página da vida delas que é virada. Claro que existe vínculo se existem filhos, mas a questão da hibridez traz aquilo de “foi um turbilhão que eu passei, mas resolveu. Não precisei fazer outro atendimento e resolvi tudo naquele momento” (defensora pública entrevistada em uma vara especializada).

As defensoras se dividem entre as varas e atuam tanto na matéria cível quanto na criminal. A hibridez prevista em lei se efetiva aqui num atendimento pleno e que contempla as esferas de vida dessa mulher atendida. Por atuar de maneira exclusiva, as defensoras conhecem os casos de forma mais aprofundada e

conseguem inclusive atuar de maneira mais contundente onde há maior gravidade da violência. As defensoras fazem um trabalho minucioso, especialmente com relação às medidas protetivas, cujos pedidos lhes são encaminhados após a distribuição nas varas. Então, a equipe liga para todas as mulheres oferecendo o serviço da Defensoria.

No entanto, mesmo em um núcleo tão estruturado, não há defensores(as) públicos(as) suficientes para dar conta da demanda. É justamente na ausência de representantes da Defensoria atuando pelas mulheres na maioria das audiências criminais observadas nesse local que se percebe essa defasagem, pois há apenas duas defensoras nessa função, perante a atuação de quatro juízes.

### Caso 2

Em uma das localidades visitadas, o processamento dos casos de VDFM se dá em dois juzados de violência doméstica, além de um posto judiciário localizado na Casa da Mulher Brasileira (CMB).<sup>20</sup> As estruturas físicas e os recursos humanos disponibilizados para o atendimento dos casos da VDFM dessa localidade foram destaque. Os juzados atuam exclusivamente com as questões criminais, sendo as medidas protetivas de urgência consideradas a única competência cível atinente ao atendimento especializado. Após a criação da CMB, o posto judiciário que a ela integra passou a concentrar a matéria cível; com isso, as novas solicitações de medida protetiva são processadas ali até o momento em que é oferecida a denúncia, quando ocorre a remessa dos autos criminais para os juzados. O mesmo acontece quanto às audiências do art. 16 da Lei Maria da Penha.<sup>21</sup>

O atendimento fornecido pela Defensoria é destinado exclusivamente para as vítimas de VDFM, cabendo aos autores contar com advogados(as) dativos(as) nomeados pelo juízo.<sup>22</sup> No juzado, uma defensora pública e quatro estagiários concursados atuam nos casos, sendo a equipe responsável pelo acompanhamento dos processos, o que inclui atendimento das mulheres, prestação de informação e

20. Nesse caso específico, a CMB conta com postos do Ministério Público, Defensoria Pública (equipe psicossocial própria), posto avançado do Judiciário (equipe psicossocial própria), posto de administração executiva da casa (equipe psicossocial própria com brinquedoteca), patrulha Maria da Penha; posto de autonomia financeira; delegacia da mulher (único espaço sem funcionamento, embora exista todo o mobiliário e a estrutura física das paredes); e local para abrigamento.

21. Audiências conhecidas como de retratação, de ratificação, preliminares. O intuito é assegurar que a manifestação de vontade da mulher de não continuidade da persecução criminal (para os casos em que a lei permite essa discricionariedade pela vítima) seja livre e esclarecida.

22. Nessas audiências criminais ocorridas nos juzados, a observação do campo revelou que pouca é a atuação técnica jurídica da profissional, e em audiência mostrou-se quase nula; ao passo que aos réus a garantia do atendimento gratuito oferecido pelo Estado foi delegada à advocacia dativa. Reflete-se sobre a possibilidade de isso significar redução da efetivação de direitos, visto que a advocacia dativa tende a oferecer estrutura e disponibilidade de atendimento reduzida, e a atuação de a Defensoria Pública na seara criminal indiscriminadamente ser fruto da interpretação constitucional e da percepção da gravidade dos prejuízos no impacto da vida social do indivíduo réu – não à toa o direito criminal ser considerado a *ultima ratio* do sistema de justiça brasileiro.

acompanhamento em audiência.<sup>23</sup> Já no posto da CMB, a equipe da Defensoria conta com seis estagiários concursados, uma psicóloga e uma assistente social, além de quatro defensoras públicas, sendo que três atuam em rodízio (que inclui a defensora que atua no juizado) e uma tem lotação fixa. Há um posto próprio da DPE aberto ao atendimento para as mulheres, o qual é responsável por seu acompanhamento nas audiências, pela participação no grupo de renúncia e pelo atendimento na área de família,<sup>24</sup> como discutiremos adiante.

A assistência técnica oferecida em face dos pedidos de medidas protetivas engloba a manifestação processual nos casos de deferimento que recebem contestação do acusado; também compreende a instrução do processo quando verificada a necessidade de readequação da medida. Em geral, o contato telefônico com as mulheres e o acompanhamento do cumprimento das medidas protetivas são realizados pela equipe psicossocial do Judiciário lotado na CMB e, paralelamente, pela Patrulha Maria da Penha. Quando a Defensoria Pública é acionada para casos de descumprimento, seja pela patrulha, seja pelas próprias mulheres, ocorre manifestação requerendo as sanções cabíveis. Todavia, a DPE informa que todos os processos eletrônicos lhe são encaminhados após a manifestação da juíza sobre os pedidos de medida protetiva. A comunicação com as mulheres sobre os pedidos ocorre quando elas comparecem ao posto, seja espontaneamente, mediante requisição da Defensoria ou, ainda, em alguns casos, sob intimação determinada pela juíza.

Outro destaque da CMB é a sistemática nas audiências do art. 16. Todas as mulheres que manifestam interesse em desistir de dar continuidade nos processos são intimadas para o mesmo horário, quando ocorre o grupo de renúncia no posto do Judiciário. As sessões ocorrem três vezes na semana, com rodízio das defensoras públicas. Primeiramente há uma breve conversa coletiva, momento em que a defensora explica as questões jurídicas envolvidas, com o objetivo de informar como funciona a audiência, quais casos são passíveis de renúncia, além de esclarecer eventuais dúvidas. Na sequência ocorre a fala da psicóloga da equipe multidisciplinar do Judiciário, abordando outros elementos para reflexão, principalmente os aspectos do ciclo da violência; nesse segundo momento, não participam as mulheres que contam com advogado(a) constituído(a). Finalmente são realizadas as audiências individuais de todas as mulheres presentes. A defensora costuma informar a juíza, de maneira rápida

---

23. Em audiências, normalmente não é dada a palavra para a manifestação da Defensoria Pública. Tanto a defensora quanto a promotora de justiça concordam que o papel da Defensoria Pública é acompanhar a mulher durante a audiência para orientá-la, já que cabe ao Ministério Público o protagonismo no processo criminal; a Defensoria Pública não é assistente de acusação. A defensora relata que eventualmente faz petição na ação penal informando a existência de testemunha e provas, "já que o Ministério Público não faz atendimento ao público".

24. No caso das ações de família, foi informado que é possível dar entrada com ações de família na Defensoria existente na CMB. Não se teve informação sobre a amplitude desse acompanhamento. Já nos casos de queixas-crimes, a Defensoria Pública atua em audiência de conciliação.

e informal, nos instantes precedentes a entrada da vítima ou logo em seguida, sobre a situação processual (ida ao Instituto Médico Legal – IML, lesão corporal constatada) bem como a manifestação de vontade sobre a continuidade processual (por vezes a psicóloga também o faz nos intervalos da audiência). Essa informação foi colhida durante o atendimento coletivo do grupo de renúncia e impacta na condução da audiência. Note-se que a sistemática do grupo de renúncia multidisciplinar e a realização das audiências buscam garantir a averiguação da manifestação livre e esclarecida da vontade da mulher de não prosseguir com o processo criminal, mas é preciso reconhecer os limites impostos pelo número de casos e a dinâmica coletiva sobre a averiguação e autonomia da mulher na manifestação. Mesmo diante dessas reflexões, adiciona-se a percepção de que muitas vezes este é o primeiro momento que a mulher vítima tem a possibilidade de compreender o processamento da VDFM e, ainda que feito coletivamente e de maneira acelerada, a função informacional e de acolhimento pode ser percebida no campo.

Além disso, pontua-se a importância do atendimento para a matéria de família oferecido no posto da CMB. Não foi possível averiguar a amplitude desse atendimento, mas, ainda que se restrinja ao momento inicial, e que não haja um atendimento formalmente unificado (criminal e cível) pela Defensoria Pública ou garantias da comunicação entre as profissionais que atendam a mulher, dispor do serviço para a matéria cível no mesmo local físico das questões de VDFM impacta na percepção de um atendimento híbrido e integral da mulher.

### **3.2 O empenho pessoal na efetivação do atendimento das mulheres**

Apesar de haver resistências no campo do enfrentamento à VDFM, encontramos diversos atores do sistema de justiça engajados com a temática, conscientes da amplitude das demandas das mulheres e dispostos a promover espaços de atendimento cada vez melhores a elas. Os casos listados a seguir são exemplos desse tipo de atuação, personificada no trabalho de defensoras públicas engajadas. Entretanto, é preciso que se diga que, para além de serem pessoas engajadas e promoverem individualmente diversos esforços para que os projetos tomem forma e transponham os limites estruturais, algum nível de apoio institucional foi também conquistado, assim como descreve a fala de uma das defensoras entrevistadas.

Quando a gente vai trabalhar na violência doméstica, você cai numa rede, você vê claramente e rapidamente que você não consegue trabalhar sozinha nesse tema. (...) A DPE investiu em mim para eu chegar nesse nível de capacitação e compreensão com o direito com o qual eu trabalho (defensora pública entrevistada em uma vara especializada).

### *Caso 3*

Em uma das localidades pesquisadas, há dois juizados de violência doméstica localizados no fórum, que dispõe de novas instalações. A unidade da Defensoria ali instalada conta com dois profissionais: uma defensora e um defensor público. Apesar de não haver cargo especializado para a atuação na defesa das mulheres em situação de VDFM, a defensora pública revela que houve um “acordo de cavalheiros” com o outro profissional, de maneira que ele ficou responsável por atender os homens e ela, as mulheres, o que ocorre tanto no caso das medidas protetivas quanto das ações penais. Há no prédio apenas uma sala destinada à Defensoria, onde se realiza exclusivamente o atendimento dos réus; o atendimento das mulheres ocorre em outro prédio, no centro da cidade. A defensora revelou ter maior privacidade e um atendimento mais integral para as demandas das mulheres, apesar de mencionar a intenção de conseguir uma sala no fórum também para os atendimentos prévios à audiência, visto que são realizados nos corredores e nas salas de espera.

A especialização da vara não se traduz no hibridismo proposto na Lei Maria da Penha. Todavia, a defensora pública organizou sua sistemática de trabalho de modo a oferecer atendimento às mulheres que a procurem em todas as suas demandas; ou seja, ela fornece orientação jurídica em todos os campos, realiza eventuais encaminhamentos para a rede de atendimento e redige as petições iniciais dos casos cíveis (interdição, divórcio, alimentos, execução de alimentos), além de acompanhar as medidas protetivas e os processos criminais na íntegra. No caso de mulheres que manifestem a vontade de desistir dos processos, para além da orientação, a profissional sistematiza um modelo de declaração a ser juntado aos autos.

No que tange à sistemática no âmbito das medidas protetivas, a defensora esclareceu que o fluxo processual se dá, em geral, após a demanda ser realizada na delegacia e o pedido apreciado pelo juízo. A sua atuação técnica acontece quando há necessidade de réplica à contestação, diante do deferimento de medida protetiva, ou quando há indeferimento do pedido. A defensora ressaltou a importância de entrar em contato com as mulheres nessas situações, pois os casos de VDFM são muito dinâmicos e pode haver novos fatos que podem influenciar ou modificar a decisão do juiz. Trata-se também de uma possibilidade de perceber o contexto em que o caso se insere e captar outras demandas necessárias para o atendimento das mulheres. Algumas vezes, de fato houve conciliação/perdão e não há mais necessidade de dar continuidade ao processo; outras vezes, as mulheres trazem outras facetas do conflito – por exemplo, a violência patrimonial.

Já no caso das ações penais, sua atuação se traduziria no acompanhamento das mulheres durante a audiência, no estabelecimento de quesitos para os laudos técnicos e em sua posterior apreciação e, às vezes, até no oferecimento

de sugestões que resultam no aditamento de denúncias pelo Ministério Público. Ressalta-se que a assistência jurídica da mulher na ação penal não implica em um tipo de assistência de acusação: “Eu não atuo nos moldes clássicos do Código de Processo Penal, mas sim nos moldes dos arts. 27 e 28 da Lei Maria da Pena (...) Faço a defesa de gênero dela, principalmente. Também cuido dela para que ela não seja revitimizada pelo sistema de justiça” (defensora pública entrevistada). Desta feita, a atuação técnica no acompanhamento da audiência de instrução criminal muitas vezes significa dar voz para a defesa da vontade da mulher que foi vítima de VDFM, e estabelecer limites para os operadores do direito na reprodução de atos de violência baseada no gênero.

Salvo os casos em que as mulheres procuraram espontaneamente a Defensoria<sup>25</sup> ou em que os pedidos de medidas protetivas foram atendidos, relata não haver condições de oferecer atendimento prévio à audiência para todas as mulheres com casos de VDFM em processamento. Ainda assim, reafirma o foco de sua atuação na pessoa da mulher, reconhecendo que muitos casos são marcados pelas dinâmicas de reconciliação e pela perda do sentido do processamento criminal, mas que é essencial haver proteção para que a mulher tome as suas decisões independentemente dos juízos de valor dos operadores do sistema de justiça.

No que tange à participação em audiência, a defensora pontua que participa de todas as sessões sempre que possível, já que às vezes as audiências dos dois juizados acontecem ao mesmo tempo, sendo necessário priorizar os casos. Ela instrui a vítima anteriormente e fica na audiência de justificação, “porque ali o direito está vivo” para a vítima. Na percepção da promotora de justiça entrevistada, que atua em um dos juizados, com a assistência da Defensoria se tem um ganho muito grande para a vítima, que se sente mais preparada, visto que a profissional é muito técnica e qualificada para orientar a mulher. Note-se que, de acordo com a promotora de justiça local, enquanto o serviço oferecido para as mulheres pela DPE seria de alta qualidade, em muitos casos em que atuam advogados privados, “percebe-se que a mulher não está bem assistida”.

De acordo com a defensora pública, a justiça criminal muitas vezes é a única resposta que o Estado tem para oferecer diante da deficiência nas políticas públicas de cuidado, mas nem sempre corresponde às demandas das mulheres. Em regra, as mulheres buscam proteção e tratamento para seus companheiros que sofrem de drogadição, alcoolismo e doenças psiquiátricas. O processamento jurídico acaba sendo o caminho para conseguir acesso a esse tratamento, o que

---

25. Pontua-se que a limitação do conhecimento a respeito da Defensoria Pública é uma problemática que não foi aprofundada em campo, mas que faz parte do debate atual. Ainda assim, foram identificadas iniciativas de disseminação de informações em delegacias especializadas bem como em unidades da Defensoria Pública.

impacta drasticamente a vontade de dar continuidade aos processos e ver o aprisionamento dos réus.

A profissional revelou ainda que foi necessário construir o sentido desse tipo de atuação mais ampla internamente na própria Defensoria e que contou, para tanto, com o apoio da promotora de justiça e da magistrada. Trata-se de uma ação ativista e política, que percebe que o processamento dos casos de VDFM não diz respeito a um crime comum, ou seja, precisa ser diferenciado.

#### *Caso 4*

Em outra das localidades visitadas, com vara comum que concentra competência em casos de VDFM, há apenas um posto para defensor(a) público(a) e este é destinado ao atendimento dos autores nos casos de VDFM. Diante da ausência de profissional especializado para atendimento das vítimas, uma defensora pública, lotada em uma vara de família, mas sensibilizada pela causa, mobilizou esforços para a criação de um centro integrado. O equipamento, mantido pelo Executivo municipal, concentra a delegacia especializada, parte do atendimento da prefeitura, uma profissional médica e um posto de atendimento da Defensoria Pública. Percebeu-se, durante a pesquisa, que não há interação entre os serviços oferecidos ou encaminhamento do atendimento para o local, como seria o intuito das CMBs, por exemplo. Neste posto da DPE, criou-se uma logística própria a fim de estabelecer algum serviço na seara da VDFM, valendo-se de ações de orientação, articulações informais no âmbito criminal com os outros operadores do direito, atuação extrajudicial e educação em direitos, principalmente através da participação em palestras.

No que tange ao atendimento das mulheres, a defensora pública o faz presencialmente duas vezes na semana, e conta com uma equipe composta por uma estagiária remunerada, que comparece quatro dias na semana, e uma jovem aprendiz, que atua no dia de ausência da estagiária. O posto não conta com equipe administrativa, e o atendimento abrange a orientação das mulheres e o encaminhamento para a rede de atendimento, quando é o caso.

A assistência jurídica às mulheres está limitada a sua esfera de competência, em matéria cível/de família (tutelas de urgência, divórcio, bloqueio do patrimônio, busca e apreensão de filho, vagas em creche). Porém, diante dos casos de VDFM que se apresentam, a profissional se vale da articulação com os colegas defensores atuantes na esfera criminal e com os representantes do Ministério Público. Assim, em casos de ações penais privadas, ela solicita informalmente que os defensores com atribuição na área criminal prestem assistência às mulheres, ainda que limitados à formulação da queixa-crime, pois não há possibilidade de acompanhamento processual. Outra estratégia de que se vale é a

do encaminhamento para o atendimento jurídico através das estagiárias de uma universidade federal situada no município, que possui um projeto estruturado para VDFM.<sup>26</sup>

Sobre a atuação extrajudicial, ela se materializa em conversas conciliatórias informais com os autores e as vítimas, solicitando inclusive a presença do advogado do autor. Pautada na perspectiva híbrida prevista na Lei Maria da Penha, a defensora alia o olhar criminal e o de família, visto que o tratamento das questões em separado pode provocar conflitos entre decisões independentes, relacionadas à guarda compartilhada dos filhos e ao afastamento do agressor, por exemplo. Apesar de reconhecer a polêmica desse tipo de atividade, a defensora relata bons resultados, alegando que há casos em que o processamento “machuca a vítima e as partes permanecem ligadas”. Esta seria uma via de atuação com o autor, possibilitando sua conscientização e a harmonização da relação, além de estabelecer a Defensoria como uma referência para as partes, caso necessitem.

#### *Caso 5*

Em uma das localidades visitadas, onde há juizado especializado instalado, a Defensoria Pública atende às demandas criminais das mulheres, mas não consegue acompanhar as audiências por conta do acúmulo de funções com outras matérias, fato, aliás, muito comum, conforme verificado na pesquisa de campo em diferentes localidades. Segundo relataram os defensores entrevistados, raros eram os que tinham competência exclusiva na matéria. Entretanto, isso não significa que as mulheres atendidas fiquem desamparadas. A defensora fez um arranjo com a advogada residente de seu gabinete para fazer a orientação das mulheres antes das audiências, explicando o funcionamento da sessão e esclarecendo dúvidas. Além disso, a residente informa que a Defensoria está à disposição das mulheres caso desejem acompanhamento jurídico; nos casos em que demonstram muita insegurança, a residente acompanha as mulheres na audiência. Esse tipo de arranjo, longe de ser o ideal, produz um efeito positivo no atendimento às mulheres e minimiza de alguma forma o constrangimento de passarem por essa etapa sozinhas e desconhecerem o que acontecerá no desenrolar do processo.

Aqui a iniciativa individual da defensora é certamente ponto fundamental para a existência do projeto, mas é através da equipe de apoio da DPE que ele se consolida (no caso, o trabalho desenvolvido com a advogada residente). Tal estrutura difere da maior parte das unidades do país. Segundo Brasil (2015), 44,4% do(as) defensores(as) afirmaram não haver em sua sede quadro próprio de servidores para o desempenho de atividades administrativas, e 62,5%

---

26. A parceria com a universidade apresenta limitações, por exemplo, a interrupção das atividades durante os períodos de férias.

disseram não haver quadro próprio de servidores de apoio; apenas cerca de 20% dos respondentes disseram possuir uma estrutura de pessoal adequada ou muito adequada. Tais dados denotam a necessidade de, para além do aumento do quantitativo de defensores públicos no país, dotar as unidades de estruturas física e de apoio adequadas. Isso garantiria não só um melhor atendimento à população e melhores condições de trabalho aos(as) defensores(as), como também propiciaria que projetos de maior alcance fossem postos em prática pelas equipes ampliadas ligadas às unidades.

### **3.3 A articulação em rede possibilitando o atendimento**

Se a falta de estrutura das defensorias públicas impede que as unidades contem com o número adequado de defensores para a atuação integral nos casos de VDFM, é nas cidades do interior que isso fica mais evidente. No entanto, essa escassez de profissionais não precisa ser sinônimo de falta de atenção às mulheres e aqui traremos o caso de uma articulação entre o sistema de justiça e a rede municipal de atendimento como exemplo do que vem sendo construído em parceria com outros órgãos.

#### *Caso 6*

Numa das cidades visitadas, em que a matéria de VDFM é processada por uma vara criminal mista, há apenas um posto para defensor(a) público(a), cuja atuação é voltada para os autores de violência. Diante da ausência de profissional para atuar junto às vítimas, o serviço é disponibilizado por meio de um convênio com a prefeitura da cidade, que criou um centro de referência especializado no atendimento às mulheres vítimas de VDFM e na prestação de assistência judiciária na esfera criminal.

Foi possível perceber que a articulação entre a DPE e o centro de referência comportava um acordo informal de cooperação e divisão de trabalho, segundo o qual as demandas cíveis eram acompanhadas pela Defensoria, e as criminais, pelas profissionais do centro. Assim, ambas as instituições encaminham demandas uma para a outra, conforme a especificidade do caso atendido.

Pôde-se aferir que a mera presença de centros de referência nas cidades analisadas já produz um melhor atendimento para as mulheres; porém, em sua maioria, eles constituem um serviço de apoio psicossocial e deixam de lado o atendimento jurídico presente no exemplo aqui relatado. Esse tipo de serviço é ofertado sob demanda das mulheres, o que é um aspecto limitante, pois, se o processamento criminal já faz muitas desistirem de continuar com a denúncia, a busca por um serviço suplementar é ainda menos frequente. Durante a pesquisa, a equipe pôde entrevistar uma das mulheres atendidas. Seu relato contemplou desde o tratamento recebido, envolvendo escuta e orientações personalizadas, até

as atividades propriamente jurídicas, como sua intimação para a audiência via advogada do centro. Os membros do Judiciário avaliam o projeto como benéfico para o atendimento às mulheres e também para o processamento criminal. O juiz da comarca inclusive ressaltou, durante entrevista, que os casos atendidos pelo centro de referência têm um conjunto probatório melhor e que, se há um pedido de reconsideração quanto ao indeferimento da medida protetiva, trata-se de um caso grave e que merece ser reavaliado.

A advogada acompanha as mulheres vítimas de violência independentemente da necessidade de representação criminal, ou seja, antes mesmo do registro do boletim de ocorrência. Nesse caso, após os esclarecimentos legais, caso haja o desejo pela representação, a mulher é encaminhada para a delegacia. Via de regra, essa fase contempla apenas a orientação; porém, a advogada relatou que já teve que atuar em sede policial, em um caso em que o escrivão se recusava a registrar a ocorrência e não deixou de constranger a mulher e até mesmo ela própria quando procuraram a delegacia. No âmbito processual, a advogada atua desde o pedido de medidas protetivas até o julgamento da ação em primeira instância.

Essa articulação entre Executivo, Judiciário e Defensoria Pública mostrou que pode produzir um efeito positivo, pois supre uma parcela das demandas envolvidas nos casos. No entanto, para além de não atingir todas as mulheres, é também um serviço que está sob constante risco, pois depende da vontade política do Executivo, que precisa se renovar a cada gestão. Para se ter uma ideia dessa fragilidade, o serviço, que já chegou a contar com oito funcionárias, dispunha de apenas duas à época da pesquisa. De qualquer maneira, é essa articulação entre os poderes e a rede de atendimento que opera politicamente para que essas parcerias não sejam perdidas e para que o equipamento público permaneça ativo a cada gestão.

Essa experiência demonstra que o papel da Defensoria Pública pode também ser o de fomentar espaços de interlocução com outros atores da rede de atendimento, para que serviços que não são disponibilizados pelo órgão possam ser oferecidos às mulheres. Tal mecanismo, no entanto, deve ser uma via de mão dupla, em que a troca de informações e a cooperação sejam o elo entre as instituições, e não apenas uma saída para que uma cumpra o papel que seria da outra. Nesse sentido, continua sendo fundamental o trabalho da Defensoria Pública no sentido de promover, apoiar e resguardar o serviço de assistência jurídica integral e gratuita nos casos de VDFM.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Defensoria Pública nasce com a missão de garantir o acesso à justiça para a população mais vulnerável. Este capítulo foi um convite à reflexão sobre que lugar é esse que está desenhado para a Defensoria, que possibilidades de atuação são

factíveis (mesmo diante de um cenário distante do ideal, em termos de estruturação, recursos humanos e físicos), e que inovações e melhorias ainda podem e devem ser alcançadas diante das necessidades específicas para o atendimento na seara de VDFM. Ainda que se esteja longe de conquistar, na prática, um atendimento tão amplo e efetivo quanto o que a Lei Maria da Penha propõe, procurou-se demonstrar que, em um universo circunscrito a doze localidades, diversas experiências positivas foram encontradas.

No que tange ao atendimento jurídico humanizado às mulheres em situação de violência, destacam-se as noções de acolhimento, escuta e atendimento humanizado – especificidades abordadas pela legislação que deveriam orientar todo o atendimento oferecido pelo sistema de justiça. Percebe-se que a ênfase é maior ao observar os serviços da Defensoria Pública e das equipes psicossociais, embora, para que o atendimento especializado que a Lei Maria da Penha prevê seja plenamente implantado, fosse fundamental que todos os atores reconhecessem a importância e sua responsabilidade na efetivação dessas ideias. Firmar o entendimento acerca da responsabilidade compartilhada e da necessidade de capacitação de todo o sistema de justiça para oferecer tratamento humanizado possibilita que a revitimização da mulher deixe de ser prática institucional tão frequente, e a integralidade do atendimento prevista na lei se reverta em ganho para a sociedade.

A inclusão da defesa jurídica da mulher vítima em processos criminais afeta a reorganização do Judiciário e, em especial, os serviços da Defensoria. O impacto desta atuação na defesa das mulheres (diferente da situação do réu, cuja defesa técnica é imprescindível para o andamento processual respaldado na legislação processual e constitucional) se dá, principalmente, na construção empoderada das narrativas, na garantia do direito de ter voz ativa nesse processo e na proteção dos efeitos da revitimização – uma “defesa de gênero”. Ou seja, essa atuação muitas vezes é a defesa da mulher ante o próprio sistema de justiça e, por isso, depende da capacitação e da sensibilização em gênero por parte do profissional, como foi percebido nos casos práticos. Nesse debate se encontra um desafio institucional: o de ampliar o acolhimento das mulheres, sem impactar no recuo de direitos sociais conquistados, como a efetividade da defesa oferecida aos réus. Trata-se de reflexão que merece atenção.

Outro ponto a ser destacado diz respeito ao hibridismo do atendimento do Judiciário. Apesar do respaldo legal, não há concretização dessa diretriz na maioria das localidades, onde, via de regra, os juizados especializados compreendem apenas a esfera criminal e a relativa às medidas protetivas. A importância do hibridismo está, especialmente, em resguardar o atendimento integral à mulher e a unicidade de decisões e tratativas quanto à situação fática no processamento

judicial (incluindo a informação da violência de gênero na seara cível). Notou-se que, na prática, o atendimento da Defensoria Pública pode dar efeito, ao menos em parte, ao hibridismo previsto na legislação, por exemplo, no acolhimento da mulher, quando ela pode ser ouvida, orientada e respaldada nas diversas esferas. Isso para além do impacto na atuação técnica, visto que, nesses casos, as ações cíveis já iniciam com a narrativa contemplando os aspectos da VDFM, e incluem as informações relativas a processos criminais e medidas protetivas (se houver). Talvez esse seja um espaço de protagonismo para a Defensoria Pública que, além do exemplo aqui descrito e de casos pontuais que dependam de iniciativas pessoais, possa ser sistematizado institucionalmente.

Entendemos que, de modo geral, as DPes vêm empreendendo esforços para estruturar um atendimento cada vez mais adequado à Lei Maria da Penha. Nesse sentido, cabe citar a importância do papel dos núcleos especializados nesse movimento. Sua existência *per se* é símbolo de atenção à temática e pode ser um centro de oferecimento de atendimento direto às mulheres. Adicionalmente, nota-se o potencial de sistematizar a tratativa técnica da temática internamente (entre os defensores públicos estaduais, bem como com a troca de experiências entre os núcleos estaduais), de amplificar movimentos de capacitação sobre a temática (dos profissionais da Defensoria, do sistema de justiça e alinhado ao viés de educação popular) e de fortalecer o diálogo com a rede de atendimento municipal e estadual.

A Defensoria Pública possui um papel fundamental na construção e ocupação dos espaços de acolhimento e atendimento às mulheres vítimas de VDFM por todo o seu espectro de atividades educacionais, informativas e de efetivação do exercício da cidadania e do acesso ao sistema de justiça, bem como de proteção e cuidado às mulheres. À vista disso, apesar de claramente haver um longo caminho a ser percorrido para essa concretização, percebemos que é possível implementar iniciativas que caminhem rumo a essa busca e, ao divulgar algumas delas aqui, almejamos que encorajem o desenvolvimento de projetos semelhantes.

## REFERÊNCIAS

ALVES, C. F. **A estruturação dos serviços de assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no acesso à justiça.** 2005. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

BELLOQUE, J. G. Da assistência judiciária: artigos 27 e 28. *In*: CAMPOS, C. H. de. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 337-346.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: MJ, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: MJ; SRJ, 2015. (Diálogos sobre Justiça).

CALAZANS, M.; CORTES, I. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. *In*: CAMPOS, C. H. de. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 39-64.

CAMPOS, C. H. de. Razão e sensibilidade: teoria feminista do direito e Lei Maria da Penha. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 1-12.

CARONE, R. R. **Como o movimento feminista atua no legislativo federal?: estudo sobre a atuação do consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ANADEP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **II Mapa das defensorias públicas estaduais e distrital no Brasil**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea; Anadep, 2021.

MOURA, T. W. *et al.* **Mapa da defensoria pública no Brasil**. Brasília: Anadep; Ipea, 2013.

ROCHA, L. M. L. N. **Casas-abrigo: no enfrentamento da violência de gênero**. São Paulo: Veras, 2007.

VALE, T. R. do. **A Defensoria Pública como pilar do acesso à justiça**. 2009. Monografia (Bacharelado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

SOUZA, C. B. de. Indicadores de acesso à justiça no Brasil: um olhar para a capacidade atual das Defensorias Públicas estaduais considerando as peculiaridades regionais das populações (carentes) das Unidades Federativas. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 13, p. 143-165, 2020.

## **A ATUAÇÃO DAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES: DA REALIDADE DAS VARAS JUDICIAIS AO POTENCIAL DE ATUAÇÃO DIANTE DO CICLO DE VIOLÊNCIA**

Deisi Conteratto<sup>1</sup>  
Thalita A. Sanção Tozi<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O enfrentamento da violência baseada em gênero exige o reconhecimento de sua complexidade, bem como a revisão do tratamento tradicionalmente dispensado aos fatos conflitivos, tal como prevê a abordagem oferecida e explicitada em diferentes pontos do texto da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).<sup>3</sup> Para tanto, é fundamental compreender a dinâmica da violência doméstica e familiar contra as mulheres (VDFM) a partir da perspectiva do ciclo da violência, o que inspira um trato jurídico diferenciado e ampliado. É neste contexto que se insere o atendimento multidisciplinar previsto na referida lei.

De acordo com a seção da Lei Maria da Penha que discorre sobre as equipes de atendimento multidisciplinar (capítulo IV, título V), os juizados especializados “podem contar” com equipes de profissionais das áreas psicossocial, jurídica e de saúde (art. 29). Às equipes, entre outras atribuições, competem o fornecimento de subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública e o desenvolvimento de trabalhos de orientação, encaminhamento e prevenção voltados à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ao autor da violência e aos familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes (art. 30). Além disso, quando a complexidade do caso exigir avaliação mais aprofundada, o juiz poderá determinar a manifestação de profissional especializado, mediante a indicação da equipe de atendimento multidisciplinar (art. 31). Por último, a seção identifica o Poder Judiciário, na elaboração de sua

---

1. Pesquisadora e doutoranda em estudos de gênero na Universidade Nova de Lisboa.

2. Educadora em direitos, pesquisadora e facilitadora do Projeto Ideal: Despertar da Liberdade.

3. A Lei Maria da Penha foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como a terceira tratativa legal mais completa no que tange aos crimes ocorridos contra as mulheres em ambiente doméstico e/ou por parceiros íntimos. Para mais detalhes a respeito do processo que culminou na sanção dessa lei, ver a *Introdução* e o capítulo 4 deste livro.

proposta orçamentária, como provedor de recursos para a criação e manutenção das equipes, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (art. 32).

As normativas sugerem que o trabalho das equipes multiprofissionais ou multidisciplinares deve se pautar pelas seguintes diretrizes: escuta qualificada e acolhimento;<sup>4</sup> promoção da autoestima e autonomia; superação da situação de violência; e, finalmente, fortalecimento das mulheres. Quando se trata do atendimento ao homem autor de violência, o indicado é que este também seja encaminhado para lidar com as questões geradoras da violência e sua responsabilização, sendo de suma importância que a vítima e o autor da violência possam ter seu espaço de acolhimento e escuta qualificada (CFP, 2013).

Neste capítulo, aborda-se o atendimento a ambos os lados envolvidos nos casos de VDFM. A partir do material produzido no âmbito da pesquisa *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres* (CNJ e Ipea, 2019), buscou-se descrever e contextualizar, diante dos atos normativos do Poder Judiciário, as atividades exercidas pelas equipes multidisciplinares e as respectivas ações de capacitação desenvolvidas para viabilizar sua atuação, assim como salientar os projetos que se destinam especificamente aos homens.

A discussão pauta-se no mapeamento da estrutura das varas jurisdicionais no que se refere à existência de equipes multidisciplinares, e na análise do trabalho desenvolvido por essas equipes a partir dos relatos coletados de seus profissionais. Em grande medida, a inspiração veio da formulação de uma assistente social acerca de seu trabalho: “A contribuição [da equipe multidisciplinar] é que somos o lado mais humanizado da justiça, somos os olhos e os ouvidos que o juiz não pode ter (...)” (assistente social entrevistada em uma vara não especializada).

Com essa proposição em mente, objetivou-se captar a efetiva função desempenhada pelas equipes multidisciplinares nos casos de violência doméstica, a fim de identificar o potencial de atuação de seus integrantes nos casos das violências baseadas em gênero, tendo em vista suas capacidades técnicas específicas. Nesse sentido, argumenta-se que a assimilação da lógica do ciclo da violência doméstica nas atividades cotidianas de todos os profissionais envolvidos é um aspecto central para a efetivação dessa potencialidade.

---

4. Há quatro pilares de ação terapêutica para os atendimentos psicossociais em casos de VDFM. São eles: o acolhimento, a escuta qualificada, o suporte e o esclarecimento sobre a dinâmica da violência doméstica (Gonçalves e Fiore, 2012).

## 2 SOBRE A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL, O ATENDIMENTO MULTIDISCIPLINAR E O CICLO DA VIOLÊNCIA BASEADA EM GÊNERO

### 2.1 A prestação jurisdicional e o atendimento multidisciplinar

Na pesquisa de campo conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea (CNJ e Ipea, 2019), entre as oito varas especializadas visitadas, encontraram-se três que não dispunham de atendimento multidisciplinar. Levando em consideração as cinco unidades que contavam com esse serviço, verificou-se que quatro equipes atuavam exclusivamente nas varas, enquanto a última atuava também em outras competências abarcadas pelo fórum. Das três varas especializadas que não tinham equipe multidisciplinar, apenas uma se propôs a oferecer o atendimento por meio de convênio com a faculdade municipal. Já nas varas comuns, das seis investigadas, apenas uma contava com equipe multidisciplinar, sendo esta exclusiva. Nas outras cinco localidades, ainda que cada fórum dispusesse de equipe multidisciplinar, estas não costumavam ser acionadas pelas varas.

Portanto, em um universo de pesquisa de quatorze varas,<sup>5</sup> oito não contavam com equipe multidisciplinar. Ainda que essa não seja uma amostra representativa da realidade brasileira, é importante trazer à tona que os fóruns disponibilizavam este tipo de equipe em seis destas oito varas, tendo sido constatado que, nos casos investigados, havia mais equipes multidisciplinares disponíveis do que magistrados interessados em utilizá-las. Ademais, deve-se ressaltar que, em uma das varas especializadas, as profissionais da equipe multidisciplinar exclusiva haviam sido dispensadas e realocadas em outras serventias da comarca tão logo o novo magistrado assumiu sua função. As servidoras revelaram que a extinção do setor se deveu à falta de interesse do juiz em promover e manter uma equipe técnica vinculada à vara. Em entrevista, o magistrado afirmou “não ser um entusiasta da matéria, apesar de trabalhar na seara de violência doméstica desde o advento da lei” (magistrado entrevistado em uma vara especializada).

Assim, enquanto alguns magistrados implementam e/ou fortalecem as equipes de atendimento multidisciplinar em seus juizados, outros as enfraquecem até o ponto de serem realocadas para outro juizado. Percebe-se, logo, que a efetividade da atuação da equipe multidisciplinar perpassa não apenas os desafios de estruturação envolvendo recursos humanos e materiais, mas também a compreensão das

---

5. Enquanto o relatório da pesquisa (CNJ e Ipea, 2019) concentrou-se em doze localidades, este capítulo abarcou quatorze, pois foram incluídos os dados coletados em duas outras capitais visitadas a título de pesquisa complementar.

possibilidades de trabalho e dos impactos da atuação multidisciplinar por parte do(a) magistrado(a).<sup>6</sup>

Em suma, o atendimento multidisciplinar é dependente da condução adotada pelo magistrado, tanto pelo fato de o trabalho da equipe no processo judicial depender de acionamento pelo juízo, para a realização de relatórios e atendimentos específicos, quanto pelo fato de ser o magistrado quem organiza internamente os fluxos de atendimento do cartório, podendo estruturar atividades de atendimento e acionar as equipes multidisciplinares para outras colaborações, além de conceder maior ou menor autonomia a seus profissionais. A percepção de cada magistrado sobre o potencial de atuação das equipes multidisciplinares está vinculada, por sua vez, à capacitação e sensibilização sobre as questões de gênero e do ciclo de violência. Dessa maneira, o conhecimento das evidências científicas na temática costuma estar atrelado à atribuição de maior significado ao trabalho das equipes multidisciplinares, consoante ao processo de humanização do Judiciário no encaminhamento dos crimes de VDFM, e em contraste com a visão de que o objetivo das varas judiciais é apenas julgar os fatos e conceder medidas protetivas de urgência.

Ainda que um importante atributo da atuação multiprofissional seja a provisão de elementos para o julgamento dos fatos, a análise dos dados do relatório da pesquisa desenvolvida pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019) demonstra que os procedimentos de trabalho das equipes multidisciplinares podem ir muito além disso, quando seus profissionais estão empenhados em ações de acolhimento e atendimento pautadas pela compreensão acerca do ciclo da violência e em ações de sensibilização junto às redes de atendimento e enfrentamento da violência contra as mulheres e à sociedade civil. A declaração de uma das mulheres entrevistadas no curso da pesquisa revela o alcance possível dessa atuação: “Por exemplo, por um lado, eu gostaria de tirar a queixa contra ele (...), mas, por outro, às vezes eu fico pensando: mas ele errou, então ele deveria realmente pagar. (...) Aí isso é o caso da pessoa conversar com alguém que ouça a pessoa e dê um conselho” (vítima de VDFM entrevistada em uma vara especializada).

Apesar de a legislação não prever a obrigatoriedade de presença de equipes multidisciplinares nas varas que julgam os feitos de VDFM, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder

---

6. Refere-se aqui ao magistrado, pois é quem tem a palavra final; todavia, isso engloba também os(as) defensores/promotores/advogados(as), visto que, uma vez sensibilizados, podem requisitar a atuação das equipes de atendimento multidisciplinar. Entende-se por sensibilização a apropriação da temática de gênero e do ciclo de violência de maneira a ampliar a percepção e interpretação dos fatos envolvidos nos casos de VDFM – o que impacta a condução das narrativas e o processamento dos feitos, bem como o acionamento e a valorização de ferramentas multidisciplinares possíveis dentro do contexto judicial. Assim, o acionamento desses serviços pelos operadores do direito tem efeito sobre a qualidade da produção da equipe multidisciplinar, afetando diretamente o processamento judicial.

Judiciário, instituída pelo CNJ (Portaria CNJ nº 15/2007), destaca como um de seus principais objetivos “a criação e a estruturação de unidades judiciárias especializadas com a implementação da equipe multidisciplinar” (CNJ, 2017). Além disso, a última edição do *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*, do CNJ, recomenda que os juizados efetivamente disponham, no mínimo, de equipe técnica composta por profissionais das áreas de psicologia e serviço social, sendo que o número de profissionais deve variar conforme o volume de processos e as penas executadas (CNJ, 2018).

Conferiu-se ao longo da pesquisa de campo que, na prática, as equipes multidisciplinares são compostas, em sua maioria, por bacharéis nessas duas áreas de conhecimento.<sup>7</sup> Em relação aos regimes de contratação dos profissionais, evidencia-se que a maioria é servidor judicial. Também se verificou a vinculação institucional por modalidade de credenciamento, com provas de títulos a cada dois anos. Os profissionais identificaram esse tipo de contratação como problemático devido ao baixo valor da remuneração (80% do salário inicial de um analista judicial) e à descontinuidade quanto à especialização na temática, pois, muitas vezes, quando a equipe já está adequadamente capacitada, finda o prazo do credenciamento dos profissionais.

## 2.2 O ciclo da violência baseada em gênero

Apesar de não se tratar de um conceito jurídico ou um requisito dogmático necessário para atrair a tutela jurisdicional, a compreensão do ciclo de violência (Walker, 2016) traz elementos importantes para contextualizar e interpretar as situações de violência baseada em gênero. Tal perspectiva possibilita ampliar e aprofundar a atuação do Poder Judiciário na temática, bem como capacitar e sensibilizar os profissionais que integram a rede de enfrentamento e atendimento especializado da VDFM, uma vez que parte do pressuposto de que “a violência doméstica e familiar contra a mulher possui uma dinâmica específica de funcionamento: ela opera de forma cíclica, como um processo regular com fases bem definidas” (Rocha, 2007, p. 64). A fala de uma mulher em situação de VDFM entrevistada no curso da pesquisa explicita essa dinâmica:

pensa que eu sou uma “coisa” dele e, cada vez que ele pede perdão e desculpas, eu tenho que voltar para ele e voltar a apanhar dele e as coisas [devem] continuar do mesmo jeito, entendeu? E continuar com ele que é o mais difícil. Eu não quero mais (vítima de VDFM entrevistada em uma vara especializada).

7. Ocasionalmente, foram constatadas na pesquisa equipes com profissionais e estagiárias de psicologia apenas, enquanto em outras os assistentes sociais estavam em maior número que os psicólogos.

Rocha (2007) divide e caracteriza as fases do ciclo de violência em quatro etapas.<sup>8</sup> A primeira fase é caracterizada pelo aumento da tensão/agressividade do homem e pelo medo da mulher, com o primeiro buscando justificar posturas agressivas e acessos de raiva. Os elementos justificadores, em um primeiro momento, podem ser externos à relação, como o uso de álcool e drogas ou uma situação de desemprego – o que afetaria sua figura de provedor da família, papel central na construção social de uma masculinidade pautada no machismo estruturante da sociedade patriarcal. É interessante perceber que, à medida que o ciclo se repete, os elementos justificadores da violência passam a ser relacionados à própria relação e à postura da mulher, como o fato de ela não deixar a comida pronta ou não estar na residência quando o companheiro retorna do trabalho, cenas associadas à concepção tradicional de seu papel social enquanto mãe e/ou esposa. Nessas situações, a mulher tende a se silenciar e evitar qualquer conduta que possa colaborar com a tensão do homem, negando a situação em que está inserida e escondendo os fatos das pessoas de seu convívio.

Na segunda fase, ocorre o momento ápice da eclosão da violência, seja verbal, física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial. Mesmo tendo consciência do descontrole e da agressividade do homem, é possível que a mulher se veja em situação de paralisia e impossibilidade de reação. Geralmente, contudo, há alguma ação e tomada de decisões (buscar ajuda, denunciar, esconder-se na casa de amigos e parentes ou pedir a separação), bem como o distanciamento do homem, ainda que isso não signifique a separação.

Já na terceira fase, após a explosão da violência, há uma tendência do homem a minimizar os fatos violentos, desresponsabilizando-se e apontando a mulher como culpada por suas atitudes ou pelo superdimensionamento de seus atos. À medida que o ciclo se repete, a mulher tende a interiorizar a culpa gradativamente, passando a responsabilizar a si própria pela agressão sofrida e a desresponsabilizar o autor das violências. Com pensamentos como “ele tem todos os motivos para agir da maneira que agiu”, ela passaria a empreender esforços para se reformar e se adequar àquelas exigências, como se dependesse dela exclusivamente não se ver na situação de violência novamente.

Na quarta fase, comumente chamada de “lua de mel”, o homem se arrepende dos feitos, tornando-se amável para conseguir a reconciliação, e toma

---

8. Optou-se neste texto pela referência em quatro fases por se considerar que tais especificações são úteis para a compreensão do ciclo como um todo, bem como para eventual associação com os movimentos e momentos processuais. Esta referência também é encontrada na produção de Isadora Brandão, defensora pública do estado de São Paulo, na abordagem da temática no curso sobre o atendimento das mulheres em situação de violência doméstica ou de gênero, de 2020, do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Vale citar, porém, que há referências que organizam tais momentos em três fases, como Walker (2016), que distingue: i) aumento da tensão; ii) incidente agudo de espancamento; e iii) contrição amorosa. A mesma perspectiva é adotada pelo Instituto Maria da Penha (IMP). Disponível em: <<https://bit.ly/2V7QEJ6>>.

algumas atitudes no sentido de compensar a violência, em especial prometendo a não repetição, enquanto a mulher renova a esperança no relacionamento e de que não haverá mais violência. Nesta fase, a tendência é haver um período de calma, satisfação e felicidade por parte da mulher por constatar os esforços e as mudanças de atitude do homem.<sup>9</sup>

Atenta-se ainda para o fato de que o ciclo da violência baseada em gênero, nesse caso a VDFM, não obedece a uma lógica retilínea (passando necessariamente pelas quatro fases) e não é de ordem unidimensional (repetindo-se necessariamente da mesma maneira e com intensidade igual). Segundo Rocha (2007), percebe-se uma lógica tridimensional, cujas repetições podem conter um nível maior de violência embutido, em uma espécie de espiral ascendente, com fases de violência aberta mais frequentes e agressões mais graves ao longo do tempo, podendo inclusive desembocar em feminicídio. Note-se que, ainda que a violência possa levar à morte – e isso acontece com frequência –, sua finalidade precípua não é essa, mas estabelecer dinâmicas relacionadas ao poder e ao controle da mulher.<sup>10</sup>

Ao destacar a validade do conceito de ciclo da violência na compreensão dos casos, o intuito não é reduzir a multiplicidade de realidades a uma única fórmula, mas aproveitar a ideia a fim de potencializar o olhar diferenciado e abrir margem para caracterizações importantes do contexto da violência de gênero. Sendo uma dinâmica entrecortada pela fase da lua de mel, pode haver dificuldade na percepção da continuidade da violência, o que reflete, por exemplo, nas situações instáveis de idas e vindas dos relacionamentos no curso do próprio processo judicial, situação que é potencializada pelo tempo prolongado de processamento dos feitos.

Em relação aos profissionais dos juizados, notou-se, a partir da pesquisa de campo, que o conhecimento acerca do ciclo da violência é relativo. Em uma das varas especializadas, enquanto o diretor de secretaria relatou às pesquisadoras que achava “estranho” as mulheres pedirem medidas protetivas de urgência e depois comparecerem ao cartório para retirá-las, a psicóloga revelou que inclusive explica sobre o ciclo de violência às vítimas. Ela alerta as mulheres sobre a fase do namoro, em que parece que as agressões não vão acontecer novamente, porém novos episódios costumam surgir junto a novas discussões, e ela orienta que as vítimas tenham um “plano B”, ainda que este não seja necessariamente a buscar a Justiça. Por fim, a psicóloga presta esclarecimentos jurídicos a respeito das

---

9. Destacam-se algumas das sensações identificáveis nas mulheres durante as fases do ciclo da violência. São as seguintes: na fase 1, tristeza, angústia, ansiedade, medo e desilusão; nas fases 2 e 3, tensão psicológica severa (insônia, perda de peso, fadiga constante, ansiedade), medo, ódio, solidão, pena de si mesma, vergonha, confusão e dor; e na fase 4, com a demonstração de remorso, ela se sente responsável por ele, o que estreita a relação de dependência entre vítima e agressor, um misto de medo, confusão, culpa e ilusão faz parte dos sentimentos da mulher. Conferir mais a respeito no *site* oficial do IMP, disponível em: <<https://bit.ly/2V7QEJ6>>.

10. Em outras palavras, os atos de violência são um enunciado (Segato, 2003).

medidas protetivas de urgência e de novas denúncias envolvendo os autores de violência reincidentes.

A perspectiva do ciclo de violência também tem potencial de relativizar a lógica jurídica – em que o delito tradicionalmente esteve relacionado aos casos tipificados como infrações de menor potencial ofensivo e com previsão de penas baixas. Diferencia-se com essa perspectiva uma lesão leve pontual de uma lesão leve dentro de um ciclo de violência, por exemplo. Ou seja, a compreensão do ciclo de violência permite explicitar o potencial de gravidade embutido na forma penal tipificada e as violências invisibilizadas. Observe-se, por exemplo, que a violência psicológica é a expressão mais comum e invisibilizada da violência que afeta as mulheres, como indicam Grossi e Souza (2003). Este aspecto corrobora a importância do atendimento psicossocial às mulheres em situação de violência doméstica e familiar e difere esse fenômeno de outros casos pontuais de violência. Portanto, a atenção ao aspecto relacional da VDFM, sua continuidade (ainda que com entrecortes) e a pressuposição de repetições permitem o processamento dos casos de maneira especializada.

Ao mesmo tempo, a tendência de deslegitimar a palavra da mulher, muitas vezes contribuindo para o processo de revitimização pelos agentes públicos, se reduz quando os profissionais se apropriam da perspectiva cíclica, adicionando elementos para uma atuação mais acolhedora e efetiva. Ademais, a tendência a invisibilizar a figura do réu, limitando-o a um objeto de execução penal meramente punitiva, pode ser transformada, pois ele passa a ser percebido como um dos polos do ciclo de violência, e também foco de atenção e de investimento na perspectiva de interromper essa dinâmica (com aquela mulher específica e eventualmente com outras mulheres).

Para uma das assistentes sociais entrevistadas, que atua em vara especializada, “não adianta separar os casais e depois o homem iniciar o ciclo de violência com outra mulher, ele também precisa de tratamento”. Para ela, ambos são dignos de atendimento; a diferença estaria na abordagem do tema. A assistente social da equipe multidisciplinar do Ministério Público da mesma localidade também se manifestou nesse sentido.

Antes nós tínhamos um olhar só para as vítimas. É o primeiro projeto com o agressor. Importante olhar os diferentes envolvidos, porque a violência doméstica envolve a família. Atuar em várias frentes produz uma efetividade maior para quebrar o ciclo da violência (assistente social entrevistada em uma vara especializada).

### **3 ATRIBUIÇÕES DAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES**

Há grande diversidade de atividades no trabalho dos profissionais das equipes multidisciplinares. No entanto, sua atuação consiste convencionalmente na elaboração de pareceres, informes técnicos ou laudos para subsidiar as decisões

dos magistrados, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, nos aspectos específicos por eles questionados.<sup>11</sup> Conforme já esclarecido, em cada vara as atribuições das equipes são acordadas entre a(o) magistrada(o) e as(os) profissionais, estabelecendo-se uma dinâmica própria de trabalho.

De modo a prestar informações contextualizadas sobre os casos, os integrantes das equipes multidisciplinares realizam atendimentos psicossociais com os envolvidos nos crimes de VDFM, por meio de entrevistas, visitas domiciliares e coleta de depoimentos especiais. Nessas ocasiões, também costumam esclarecer aos atendidos os aspectos jurídicos e sociais relativos ao ciclo da violência doméstica. Em apenas uma das varas especializadas visitadas durante a pesquisa as demandas dirigidas aos profissionais do setor também envolviam os casos de família, como divórcio, suspensão de visitação, disputa de guarda de filhos e pensões alimentícias. Nesse sentido, se pensarmos nas varas especializadas de atuação híbrida, as equipes multidisciplinares assumem um papel ainda maior no atendimento às famílias e no acolhimento de mulheres e crianças em situação de VDFM.

Para além das atividades mencionadas, esses profissionais realizam serviços administrativos, como emissão de notificação e entrega de medidas protetivas,<sup>12</sup> e contato telefônico para tentar localizar novos endereços das partes. Em adição, podem desenvolver outras funções sociais, representando as varas judiciais junto às redes de atendimento e enfrentamento da VDFM e junto à sociedade civil. Somam-se ainda as parcerias acordadas entre magistrados e a rede de enfrentamento, além das articulações entre as equipes multidisciplinares e a rede, para a realização de palestras específicas sobre o tema para os serviços especializados, escolas e sociedade em geral.<sup>13</sup>

Para fins de contraste entre o atendimento psicossocial judicial e os outros serviços especializados da rede, grifa-se que as equipes multidisciplinares das varas que julgam os casos de VDFM costumam atender ambas as partes do processo de maneira individual. Desta maneira, enquanto alguns dos serviços do Poder Executivo – como os centros de referência, as casas-abrigo e a Casa da Mulher Brasileira (CMB) – atendem apenas as mulheres, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFMs) têm prestado atendimento

---

11. Ainda que o art. 30 da Lei Maria da Penha cite que as informações prestadas pela equipe multidisciplinar possam ser oferecidas verbalmente durante as audiências, não se constatou esse tipo de prática ao longo da pesquisa. As informações escritas, portanto, são mais recorrentes.

12. Em uma localidade visitada na pesquisa, as profissionais de psicologia e serviço social já realizam o atendimento psicossocial nesse momento, sempre que possível. De acordo com elas, ainda que o trabalho administrativo demande bastante tempo, permite verificar *in loco* as situações de maior vulnerabilidade e dar andamento aos processos.

13. Demonstrando o engajamento dos profissionais, uma coordenadora de equipe multidisciplinar em uma vara não especializada está à frente da comissão de violência doméstica do Fórum de Assistentes Sociais e Psicólogos (Fasp) do Tribunal de Justiça, delegação com maior público atualmente. Além disso, em uma vara especializada, a capacitação dos profissionais da rede de atendimento especializado partiu dos servidores jurídicos, que explanaram o itinerário percorrido pelas mulheres entre os serviços, salientando a humanização dos atendimentos aos envolvidos.

também aos autores das violências. Para a realização de programas que visem à educação, reflexão e/ou sensibilização dos autores de violência doméstica, o sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas) tem articulado ativamente parcerias com serviços da assistência social, de universidades e de organizações não governamentais (ONGs). Em alguns casos, conferiu-se inclusive o envolvimento de policiais das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) nas atividades dos grupos reflexivos de gênero para autores de violência.

A fim de apresentar as funções principais das equipes identificadas na pesquisa, as suas ações foram separadas entre manifestações técnicas, atendimento às mulheres e encaminhamentos, embora o foco neste capítulo recaia sobre as duas primeiras apenas, tendo em vista que a articulação das varas judiciais com as redes de atendimento especializado para encaminhamento das mulheres extrapola o escopo da pesquisa desenvolvida.

### 3.1 Manifestações técnicas

Os juízes que solicitam a orientação do setor psicossocial costumam pedir um estudo para verificar as consequências da VDFM na vida das vítimas – seja para proferir a decisão sobre a medida protetiva, seja para dar continuidade à ação penal. Quando entrevistada, uma das assistentes sociais de vara não especializada comentou que “às vezes dá parecer de dois parágrafos, mas ninguém imagina o que se precisa fazer para chegar nisso”, salientando que a produção requer tempo de entrevista e pesquisa de forma a sustentar o conteúdo abordado.

As manifestações técnicas podem ser de cunho social, psicológico ou psicossocial.<sup>14</sup> Enquanto o relatório psicológico é uma apresentação descritiva de situações e/ou condições psicológicas e suas determinações históricas, sociais, políticas e culturais (CNJ, 2018), o relatório social diz respeito aos esclarecimentos em relação a uma ou mais questões sociais analisadas e às decisões a serem tomadas, com finalização de caráter conclusivo ou indicativo (CFESS, 2003).

Como a produção dos laudos nos casos de VDFM não é padronizada institucionalmente, sua elaboração observa a regulamentação pertinente das respectivas categorias profissionais e seus códigos de ética, além de resoluções e demais atos normativos do Conselho Federal de Psicologia (CFP) e do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) (CNJ, 2018).

---

14. Quando a demanda de manifestação técnica é encaminhada somente para um serviço, os profissionais podem sugerir ao juiz que abranja também a avaliação da outra especialidade; quando concomitantes, é possível que os profissionais realizem uma avaliação conjunta ou que cada profissional confeccione seu próprio relatório, sem que necessariamente eles estejam articulados antes de voltar ao juiz.

Conforme explicaram os profissionais, os laudos contribuem para “dimensionar a gravidade da violência na vida da vítima” (assistente social entrevistada em uma vara não especializada), sendo reconhecidos como “peças-chave dentro dos atos processuais” (gestora do setor psicossocial entrevistada em uma vara especializada) por alguns(mas) magistrados(as), ainda que, como já salientado, essa percepção em relação ao trabalho das equipes multidisciplinares não possa ser generalizada.

Ainda que possuam autonomia técnica na realização dos procedimentos, as equipes costumam atuar de maneira focal e restrita à demanda do juízo. Uma psicóloga (atuante em vara não especializada) explicou que “ir além da determinação do juiz” pode causar um desequilíbrio no processo, como em casos em que a parte contrária as interpela para dizer que seu cliente não teve o mesmo número de atendimentos que a outra parte.

As situações que frequentemente ensejam o acionamento dos setores psicossociais perpassam os deferimentos e a permanência das medidas protetivas, podendo ser função da equipe compreender se há risco que embase sua manutenção. Em uma localidade, essa verificação pela equipe multidisciplinar acontece de seis em seis meses; já em outro caso, a equipe informa as vítimas sobre o deferimento por telefone (além de as partes serem citadas e intimadas via oficial de justiça) e confere a condição das mulheres em situação de violência naquele momento. Para os profissionais da equipe de uma das varas especializadas, o deferimento da medida protetiva representa também o acolhimento da vítima por parte do Poder Judiciário.

Um dos impactos das medidas protetivas é esse, sentir-se acolhida e cuidada. Outro impacto positivo é propiciar que ela consiga tomar novos rumos na sua vida. As medidas protetivas possibilitam um tempo para repensar, sair da situação ou ressignificar as relações (profissional de equipe psicossocial entrevistada em uma vara especializada).

Nos pedidos de restrição de visita dos autores de violência aos(às) filhos(as), a atuação da equipe multidisciplinar é decisiva para avaliar se o contato com o pai é prejudicial ao bem-estar da criança. Em uma vara, a magistrada defere o afastamento por trinta dias quando recomendado pela equipe, mas exige a formalização dos pedidos judiciais adequados na vara de família; em outra, quando há dúvidas em relação à alienação parental, são requeridas visitas assistidas pela equipe. A falta de atendimento psicossocial, contudo, foi avaliada como motivo para que esses pedidos sejam sempre indeferidos de imediato por alguns(mas) magistrados(as).

Em algumas localidades, quando as medidas protetivas são descumpridas ou contestadas pelos autores de VDFM, as partes são convocadas para atendimento individual por servidores da equipe. Em uma das varas especializadas, há uma

portaria<sup>15</sup> própria indicando que os autos deverão ser encaminhados à equipe interdisciplinar da vara para fins de elaboração de estudo social no prazo de trinta dias, uma vez apresentada contestação pelo requerido. Para um dos psicólogos, no entanto, as condições estabelecidas pela portaria criaram um mecanismo de comprovação do descumprimento que impede tanto a celeridade do processo quanto o protagonismo das vítimas.

Por exemplo, um descumprimento de medida protetiva. (...) Eu acho que por ter que esperar esse discurso do homem, por esse formalismo, a mulher ficará exposta a risco, porque só se tomará uma medida ou quando eu comprovar que esse homem não pôde comparecer ou quando ele comparecer e confirmar a história. Isso é o patriarcado institucionalizado (psicólogo entrevistado em uma vara não especializada).

Após o encaminhamento dos laudos técnicos para o juízo, uma devolutiva sobre a situação do processo para as equipes multidisciplinares é algo raro. A atualização sobre os casos atendidos, quando existente, pode ocorrer de duas formas: de maneira informal, em conversas entre os profissionais da equipe, do cartório e do gabinete do(a) magistrado(a); ou quando a equipe multidisciplinar tem acesso ao andamento dos processos por meio do sistema de tramitação processual, o que permite o acompanhamento das decisões judiciais.

### 3.2 Atendimento às mulheres

O atendimento às mulheres que comparecem às varas costuma ser realizado pelos servidores do cartório no próprio balcão, razão pela qual se verificou a contratação de estagiários(as) de serviço social inclusive no cartório. Se, por um lado, o balcão é um espaço acessível, por outro, não oferece privacidade. Por isso, em alguns casos, os servidores do cartório encaminham as mulheres que comparecem espontaneamente à vara para a equipe multidisciplinar, quando “elas estão nervosas, abaladas ou precisam falar mais detalhadamente”, porque sentem que “não têm a formação para lidar com isso” (supervisora de secretaria entrevistada em uma vara não especializada).

Quando questionada sobre a necessidade de aprimoramento do atendimento, uma vítima entrevistada em vara não especializada manifesta o seguinte: “Tem pessoas que não sabem por onde começar, e tinha que ter um lugar mais reservado para atender esse tipo de denúncia. Quando a gente passa por isso, não quer nem sair de casa, que dirá falar num balcão para todo mundo ouvir”.

A partir da entrada da mulher no serviço de atendimento multidisciplinar, está previsto um fluxo de atendimento que se inicia, em geral, com o acolhimento e a triagem. Essas ações buscam apoiar e identificar as demandas das mulheres em situação de violência para a realização de possíveis encaminhamentos, seja

---

15. Portaria nº 7, de 10 de abril de 2018, do Tribunal de Justiça do estado.

dentro da própria instituição ou para outros serviços da rede (CFP, 2013). Após a realização do diagnóstico social e dos primeiros atendimentos, torna-se possível ter uma ideia preliminar das necessidades e dos encaminhamentos que podem ser efetuados (CFP, 2013). Cada caso de VDFM requer um planejamento específico, e o estudo do caso é uma estratégia metodológica fundamental para o empreendimento das ações no atendimento psicossocial.

O atendimento por profissional da equipe multidisciplinar normalmente acontece em espaços reservados. Um desses espaços é a sala lilás.<sup>16</sup> Na única localidade onde foi verificada a existência dessa sala, em vara não especializada, o balcão do cartório serve como um espaço de triagem, já que o protocolo interno é de encaminhamento das mulheres para a sala lilás para que possam receber informações em um lugar mais confortável e acolhedor. Também é comum que as vítimas se direcionem diretamente ao espaço, visto que todos os documentos de comunicação do Judiciário nessa vara, como as intimações e notificações, fazem referência à sala lilás.

Em uma vara que não dispõe de equipe multidisciplinar, o atendimento é oferecido por meio de convênio com a faculdade municipal, permitindo que uma psicóloga converse com as mulheres antes das audiências e, se elas manifestarem interesse, também depois. No atendimento, são questionadas as expectativas das mulheres e informados os aspectos principais das audiências de instrução, conforme pontuou a profissional em entrevista.

As equipes multidisciplinares também podem subsidiar as audiências de acolhimento, cujo intuito é primordialmente acompanhar o cumprimento das medidas protetivas, prestar esclarecimentos sobre o processo judicial criminal e encaminhar as mulheres aos programas da rede. Destaca-se que o esclarecimento sobre a natureza do crime, as etapas do processo e as possíveis penas para os acusados foi uma das atividades mais referidas pelos profissionais das equipes no que tange ao primeiro contato das partes no sistema judiciário. Nesse sentido, uma servidora pontuou: “Nós explicamos que houve um crime e haverá, normalmente, um julgamento, uma sentença. A mulher sai daqui informada acerca de o que é o processo e o que ele pode gerar” (assistente social entrevistada em uma vara não especializada). Sendo assim, em uma realidade em que grande parte da população não possui conhecimento dos trâmites do Poder Judiciário, as equipes multidisciplinares das varas com competência para julgar os processos de VDFM acabam desempenhando uma função educativa ou mesmo de assistência jurídica.

---

16. As salas lilás são um espaço destinado às mulheres em situação de violência doméstica e familiar nos serviços de atendimento especializado. Inicialmente, em 2013, foram implementadas nas Deams do Rio Grande do Sul, a partir das políticas da Rede Lilás, pela Secretaria de Segurança Pública (SSP) do estado (Conteratto e Martins, 2016).

Apesar de mencionarem às vítimas nos momentos de acolhimento os termos jurídicos mais utilizados e as etapas processuais dos feitos de VDFM, as informações que dizem respeito a cada caso em particular apenas podem ser acessadas (salvo raras exceções) pelos cartórios, o que indica a importância de uma comunicação fluida entre os(as) servidores(as) do cartório, os(as) assessores(as) dos(as) magistrados(as) e as equipes multidisciplinares, para um atendimento efetivo às vítimas. Em função do vínculo criado entre as(os) assistidas(os) e os(as) profissionais das equipes durante o acolhimento, uma assistente social comentou que as partes dirigem-se a esses profissionais para esclarecer dúvidas em relação aos processos em vez do balcão no cartório. Nesse sentido, é interessante que as equipes multidisciplinares tenham acesso aos arquivos digitais processuais dos casos.

Outra função das equipes multidisciplinares identificada em algumas localidades está relacionada à assistência às mulheres quanto à possibilidade de desistir do processo. Nas audiências de retratação, conhecidas também como de ratificação, preliminares ou do art. 16 da Lei Maria da Penha, a função da equipe multidisciplinar identificada em trabalho de campo é a de informar as mulheres sobre a audiência e verificar sua situação antes das sessões (alguns atendimentos ocorrem, inclusive, por intimação), buscando identificar se houve coação para a desistência. Conforme pontuou uma magistrada que atua em vara especializada, “quando há suspeita de coação, a equipe multidisciplinar atende a vítima. Essa proximidade é muito importante”. Nota-se que, neste caso, o atendimento prestado às vítimas é, na prática, um serviço de orientação e escuta qualificada pautado pela compreensão da dinâmica do ciclo de violência.

Quando ela chega aqui para desistir, geralmente informa que já está separada ou que o homem não a está mais importunando, que o processo funcionou, ele deixou de ameaçá-la e ela não se sente mais em risco. Outras vezes acontece de já haver reatado e pretender dar outra chance. Nesses casos, nós orientamos a fazer nova denúncia caso sofra violência novamente (assistente social entrevistada em uma vara não especializada).

Embora sejam várias as atividades desenvolvidas pelas equipes multiprofissionais, sua atuação não é um tema pacífico dentro do Judiciário. Um dos magistrados entrevistados, por exemplo, afirmou que a função do Poder Judiciário não é a de prestar atendimento às mulheres. Ao revelar sua percepção sobre o papel da Justiça, o magistrado evidenciou o motivo pelo qual não aciona o setor psicossocial disponível no fórum para os casos de VDFM que tramitam na vara especializada sob sua responsabilidade: “Que isso fique bem claro, nós não fazemos atendimento. O Poder Judiciário não faz o atendimento à mulher. Quem faz o atendimento à mulher seria a Defensoria Pública, seria o Ministério Público e a delegacia de polícia”.

Contrastando radicalmente com esse tipo de entendimento, identificou-se durante a pesquisa de campo uma iniciativa inovadora denominada *grupo de renúncia*. Implementado em uma vara especializada, o grupo acompanha em sessões semanais as mulheres que optaram por não prosseguir com o processo criminal nos casos de ameaça, averiguando se as medidas protetivas de urgência ainda eram necessárias e se de fato as ameaças haviam cessado. Enquanto as audiências de acolhimento mencionadas anteriormente têm como público-alvo as mulheres que tiveram as medidas protetivas deferidas, sendo realizadas individualmente e uma única vez no curso do processo, o grupo de renúncia convida todas as mulheres que manifestaram vontade de não dar continuidade aos processos criminais, com ou sem medida protetiva, para encontros coletivos com a equipe multiprofissional.

Por último, é necessário destacar o importante papel das equipes multidisciplinares no encaminhamento das mulheres aos serviços da rede de atendimento especializado. Ainda que este capítulo não apresente as principais articulações entre as varas judiciais e outros serviços, o elo entre as equipes multidisciplinares e a rede de atendimento, como os Centros de Referência para as Mulheres (CRMs), é um dos atributos mais importantes no rompimento do ciclo da violência – justamente porque, enquanto o sistema de justiça trata das formalidades criminais e civis das violências, o Poder Executivo atua (ou deveria atuar) na promoção de programas específicos para mulheres que já estiveram ou estão nessas situações.

Embora muitos magistrados tenham informado durante a pesquisa (CNJ e Ipea, 2019) o encaminhamento das mulheres aos CRMs durante as audiências, a maioria o faz de maneira informal, por meio de informativo impresso ou oralmente. As equipes multidisciplinares, em contrapartida, têm a oportunidade de explicar às mulheres quais os serviços disponíveis no município e facilitar a comunicação entre estas e os profissionais da rede de atendimento especializado.

#### **4 SUPORTE INSTITUCIONAL À ATUAÇÃO DAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES**

Ainda que não haja equipes multidisciplinares em atuação em todas as varas que processam os casos de VDFM, sua importância, assim como sua necessária capacitação, é um tema de destaque nas discussões sobre a atuação do Judiciário na matéria. Eventos como as Jornadas da Lei Maria da Penha, promovidas pelo CNJ, e os encontros do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid) corroboram essa afirmação. As próprias referências técnicas do CFP também podem ser vistas como suporte institucional à atuação das equipes.<sup>17</sup>

---

17. Não foram encontrados documentos normativos ou orientadores para assistentes sociais em relação à VDFM. O CFESS realiza, no entanto, campanhas sobre o tema. Em 2018, o conselho lançou a campanha interseccional Gênero e Cor: na Mira da Violência e da Dor, com o intuito de debater as questões de gênero e violência e o racismo no exercício profissional da profissão. Disponível em: <<http://servicosocialcontraracismo.com.br/>>.

Entre outras iniciativas, o Fonavid, instituído em 2009 durante a terceira edição da Jornada da Lei Maria da Penha, busca padronizar os procedimentos dos juizados de VDFM e promover o aperfeiçoamento das(os) magistradas(os) e das equipes multidisciplinares atuantes principalmente nas varas especializadas, mas não somente nelas (Conteratto, 2018). Até a 12ª edição do Fonavid, realizada em 2020, foram prescritos 56 enunciados<sup>18</sup> relativos à aplicação da lei. Destes, quatro versam diretamente sobre os atributos das equipes multidisciplinares, conforme exposto a seguir.

Poderá a equipe multidisciplinar do juízo proceder ao encaminhamento da vítima, do agressor e do núcleo familiar e doméstico envolvido, à rede social, independentemente de decisão judicial (enunciado 13, redação aprovada no VI Fonavid, Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, 2014).

Os Tribunais de Justiça deverão obrigatoriamente prover, capacitar e fortalecer os juízos com competência para processar e julgar os processos de violência doméstica e familiar contra a mulher de equipe multidisciplinar exclusiva, com quantidade de profissionais dimensionada de acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do CNJ (enunciado 14, redação aprovada no VIII Fonavid, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2016).

A equipe multidisciplinar poderá elaborar documentos técnicos solicitados pelo Ministério Público ou Defensoria Pública, mediante autorização do Poder Judiciário (enunciado 15, definido no I Fonavid, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2009).

Constitui atribuição da equipe multidisciplinar conhecer e contribuir com a articulação, mobilização e fortalecimento da rede de serviços de atenção às mulheres, homens, crianças e adolescentes envolvidos nos processos que versam sobre violência doméstica e familiar contra a mulher (...) (enunciado 16, definido no I Fonavid, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2009).<sup>19</sup>

Cabe destacar o enunciado 14, que estabelece a obrigatoriedade dos Tribunais de Justiça em prover, capacitar e fortalecer os juizados de VDFM de equipe multidisciplinar exclusiva. Essa disposição contrasta com a redação do art. 29 da Lei Maria da Penha, que faculta a possibilidade aos tribunais, e ressalta a relevância conferida pelas(os) próprias(os) magistradas(os) ao assunto (Conteratto, 2018), corroborando o fato de que o Fonavid busca aprimorar a visão jurídica da lei.

---

18. A cada Fonavid, são revisados todos os enunciados, razão pela qual muitos destes tiveram suas redações alteradas ao longo dos anos. A 12ª edição do fórum, no entanto, preferiu não revisar ou elaborar novos enunciados devido às dificuldades de discussão e votação em formato virtual. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120976>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

19. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/fonavid/enunciados.php>> e <<shorturl.at/rtDNZ>>.

Outro tipo de suporte fundamental à atuação das equipes multidisciplinares diz respeito à capacitação de seus profissionais. Os marcos normativos de proteção e intervenção social no Brasil apostam na capacitação como estratégia para promover a qualificação e a sensibilização dos profissionais dos serviços de atendimento às especificidades da VDFM e à gramática dos direitos da vítima (Durão, 2013). Para os(as) psicólogos(as), cujo papel é promover a reflexão das mulheres sobre a perspectiva de superação do ciclo da violência e a reconstrução de suas vidas e novas escolhas, é fundamental ter acesso a grande variedade de conceitos e teorias a respeito da violência e da especificidade de gênero.<sup>20</sup> Já a inserção do serviço social no Poder Judiciário possibilita uma visão particular do conjunto das políticas sociais no atendimento da população. É por essa razão que o profissional deve estar par não somente das questões de gênero e VDFM, mas, também, conhecer políticas e programas que integram a rede de atendimento especializado às mulheres em situação de violência.<sup>21</sup> O desafio dos profissionais das equipes multidisciplinares, portanto, é a apropriação das legislações e dos conceitos pertinentes a cada área, além dos marcos regulatórios das políticas públicas sociais (Borba, 2019).

A capacitação nas temáticas de gênero e VDFM é de responsabilidade do CNJ e dos tribunais estaduais, mais precisamente das Coordenadorias de Violência Doméstica (CNJ, 2017). Conforme decisão recente tomada no Fonavid, a capacitação das equipes multidisciplinares e dos servidores do cartório também compete ao(à) magistrado(a) de cada comarca, visando à aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco.<sup>22</sup> Durante a realização da pesquisa, constatou-se o protagonismo de algumas coordenadorias dos Tribunais de Justiça no oferecimento tanto de formações presenciais como de cursos *on-line*, além de as escolas dos servidores também terem sido mencionadas como promotoras de capacitações sobre o caráter multidisciplinar do enfrentamento da VDFM.

Apesar dos atos normativos, verificou-se também que vários profissionais das equipes nunca participaram de capacitação sobre a temática. Muitos servidores observaram que aprenderam sobre o assunto na prática, “caindo de paraquedas na matéria” (psicóloga entrevistada em uma vara especializada). Um dos magistrados entrevistados, que atua em vara mista, alegou não acionar a equipe multidisciplinar disponível em razão da falta de capacitação dos profissionais

---

20. Conforme entendimento do CFP, uma discussão teórico-conceitual sobre gênero deve abarcar os processos de subjetivação masculino e feminino, e a perspectiva das diferenças sob a ótica do cuidado e de gênero (CFP, 2013).

21. Adicionalmente, como propõe Borba (2019), a crescente judicialização da questão social na busca pela garantia da efetivação de direitos humanos desafia os assistentes sociais a construir estratégias coletivas de ação que envolvam o transitar da perspectiva do controle para a da emancipação.

22. A proposta do enunciado 53 (redação aprovada no XI Fonavid, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2019) visa à garantia de capacitação das equipes em direitos humanos com perspectiva de gênero e estende-se aos outros serviços da rede de atendimento especializada, tais como as Deams. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/fonavid/enunciados.php>>.

em VDFM e gênero, embora ele mesmo não tenha participado de formação específica. Interessa registrar que o magistrado considera que, para os operadores do direito, a formação em gênero é dispensável, enquanto para os profissionais do setor psicossocial ela seria essencial.

Ainda que haja oferta de capacitações, os servidores enfrentam empecilhos funcionais para frequentá-las. Em uma das comarcas, os cursos são oferecidos no horário oposto ao expediente, com o intuito de que os servidores participem sem prejuízo aos seus ofícios; do ponto de vista dos servidores, no entanto, por ser parte essencial do trabalho, as capacitações deveriam ocorrer em horário do expediente. Outra das reclamações frequentes das equipes multidisciplinares é a de que, apesar de os tribunais promoverem eventos de formação, os convites não contemplam as comarcas do interior dos estados. Como solução, sugerem a oferta de cursos à distância e o financiamento do deslocamento daqueles que desejam frequentar os cursos na capital. Muitos profissionais entendem, entretanto, que os cursos oferecidos pelo tribunal estão focados na atualização na matéria de direito e no conhecimento da Lei Maria da Penha, em detrimento de abordagens interdisciplinares e interseccionais sobre a VDFM, ideais para habilitá-los a um melhor atendimento às mulheres.

Em contraste com esse quadro, em uma das localidades visitadas, todo o setor multidisciplinar do tribunal, composto por dezoito profissionais e responsável pela prestação de serviços para as varas da região, já participou de cursos de capacitação. A coordenadora do setor e assistente social reconhece o valor dado à temática pelo tribunal estadual, também demonstrado na realização de uma edição do Encontro de Equipes Multidisciplinares, em 2017. A gestora relatou até mesmo ter participado dos últimos Fonavids juntamente com um dos magistrados, responsabilizando-se por compartilhar o conteúdo dos debates com o restante da equipe no retorno.

Eu tive a oportunidade de participar de um Fonavid. (...) A gente traz essa vivência nacional e passa para elas (...). Do que eu vi lá, estamos no céu aqui, de veículo, de estrutura, cada uma com uma sala (...) Tem lugares que eles não têm nada, nem uma cadeira para atender. A realidade do [estado x] é uma catástrofe. Nós estamos no luxo. E, se vamos para outro município, nos pagam meia diária. Outra coisa que vi no Fonavid foi o trabalho que [o estado y] tem com os agressores (gestora do setor psicossocial entrevistada em uma vara especializada).

Em resumo, ainda que os atos normativos evidenciem a importância da capacitação no movimento de trazer efetividade e ampliação da atuação das equipes multidisciplinares no atendimento da VDFM, percebe-se que, na prática, sua efetivação fica a cargo de atores engajados, em especial do magistrado – principalmente em cidades menores, longe da capital do estado, e sem coordenadorias estaduais ativas. É necessário, portanto, encarar a capacitação

para todos os atores envolvidos e trazer atenção para a abordagem específica do gênero necessária para embasar as atividades realizadas com os homens acusados e/ou sentenciados em VDFM.

## **5 ATENDIMENTO MULTIDISCIPLINAR PARA OS HOMENS AUTORES DE VDFM**

A dinâmica do ciclo de violência, a diversidade de tipos penais envolvidos (de lesões leves a homicídios), as diferentes decisões e possibilidades de ação das mulheres durante o processamento dos feitos<sup>23</sup> e a manutenção do relacionamento amoroso entre as partes são exemplos das peculiaridades que caracterizam os casos de VDFM. Durante o trabalho de campo da pesquisa desenvolvida pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019), algumas mulheres em situação de violência inclusive reiteraram o desejo de que a Lei Maria da Penha repercutisse na vida do réu de maneira educativa, oportunizando um relacionamento amoroso ou, no mínimo, saudável para ambos.

Nesse sentido, o processo judicial pode produzir muitos outros efeitos além do resultado condenatório, quando este acontece.<sup>24</sup> O fato de o homem estar sendo processado judicialmente revela-se como oportunidade para que atividades reflexivas e desestruturantes do machismo possam ser colocadas em prática. Isso requer que os atores jurídicos, especialmente os magistrados e as equipes multidisciplinares, estejam dispostos a reconhecer os homens como parte imprescindível de sua atuação no enfrentamento da VDFM. Esse reconhecimento influi no aprimoramento das capacitações para os integrantes das equipes multiprofissionais, na estruturação e organização interna de suas rotinas, bem como na integração, adequação e no acompanhamento das atividades já existentes (inclusive em parcerias), a fim de não impactar negativamente a atenção às mulheres. Ao mesmo tempo, assumir esse tipo de iniciativa pode contribuir para a unidade do processamento dos casos no Judiciário (tanto no processo criminal quanto nos processos das varas de família) e para o movimento dialógico entre o Judiciário e as atividades externas articuladas com as redes de enfrentamento e atendimento especializado.

É importante registrar que as estratégias para trabalhar com os autores de agressões no rompimento do ciclo de violência doméstica encontram embasamento teórico e empírico no cenário internacional (Ávila *et al.*, 2014), além de nacional (Nothaft e Beiras, 2019). Para citar apenas um exemplo, o Centro de Recursos nos Casos de Violência Doméstica de Victoria (tradução nossa do original

---

23. Após o noticiamento do crime, percebe-se variedade na conduta da vítima no que tange à continuidade do processamento do feito (quando há a possibilidade), bem como ao seu empenho na produção de provas e até mesmo na veracidade trazida em suas declarações em juízo, notadamente relacionadas, entre outros fatores, à manutenção do relacionamento amoroso. Sobre a dinâmicas das queixas e as motivações das mulheres que renunciam à representação criminal, indica-se a leitura da investigação de Stuker (2016).

24. Conforme CNJ e Ipea (2019) demonstraram, a absolvição e a prescrição dos crimes são frequentes em algumas unidades judiciárias. Quando há sentença condenatória, é possível que esta seja cumprida em regime aberto.

Domestic Violence Resource Centre Victoria), na Austrália, capacita profissionais que atendem autores de violência para responder e iniciar uma conversa empática diante de justificações, minimizações, culpabilização e desculpas dos autores, de modo a despertar a visão e o anseio a possíveis futuros sem a violência.<sup>25</sup> Ademais, como ressalta o promotor Thiago Pierobom Ávila (2017), programas que visem à discussão sobre as relações de gênero e desmantelem as representações sociais sexistas podem ser considerados ações de prevenção primária da violência,<sup>26</sup> pois, ao lidar com os indivíduos envolvidos nessas situações, têm impacto nas causas primárias do fenômeno, relativas a fatores socioculturais como os estereótipos de gênero, a divisão do trabalho doméstico e as relações sociais de poder.

De fato, a inclusão dos homens no atendimento das equipes multidisciplinares judiciais e nas ações de prevenção à VDFM promovidas e/ou incentivadas pelo Poder Judiciário tem ganhado crescente relevância no Brasil. Usualmente identificados como grupos reflexivos, diversos projetos vêm sendo implementados por meio de atendimentos em grupo, palestras e dinâmicas sobre a violência de gênero e a VDFM, variando a carga horária, o número de encontros, a quantidade de participantes, os profissionais que contribuem para sua execução, entre outros aspectos. Em geral, o caráter dos grupos reflexivos é pedagógico, e não assistencial ou de tratamento (seja psicológico, social ou jurídico), buscando contribuir para a conscientização quanto à violência baseada no gênero como uma violação dos direitos humanos das mulheres e para a responsabilização dos participantes (Brasil, 2011).

Refletindo sobre a importância dos grupos reflexivos no processo de compreensão dos homens sobre a gravidade da VDFM a partir do conhecimento do aspecto cultural e estrutural dessa violência, um dos magistrados entrevistados na pesquisa, que atua em vara especializada, relatou que “eles dizem que nunca foram acusados de nada, só de violência doméstica, como se isso não fosse crime”. Para outro magistrado de vara especializada, “o homem resiste à ideia de que é um agressor” por acreditar que as atitudes tipificadas estão dentro do exercício regular de direito diante de ciúmes, traição ou descumprimento, pela mulher, dos papéis supostamente femininos. Em outras palavras, o homem acredita que tem o direito de sancionar a mulher ameaçando-a e agredindo-a, e muitos chegam a perguntar, em audiência, o que fizeram de errado na situação.

Assim, os grupos reflexivos evidenciam o fato de que os homens, em certa medida, também são parte do público atendido pela Lei Maria da Penha, reforçando a ideia de que coibir a VDFM requer ações direcionadas aos autores dessa violência. O próprio Fonavid traz orientações que tratam dos grupos de

---

25. Disponível em: <<https://bit.ly/38B00A6>>.

26. As ações institucionais de prevenção à violência doméstica podem ser divididas em três níveis, compreendidos em prevenção primária (a abranger toda a sociedade), secundária (relacionada aos indivíduos em risco de sofrer violência) e terciária (focada nos indivíduos em situação de violência) (Ávila, 2017).

reflexão desenvolvidos pelos setores multidisciplinares, como o enunciado 49,<sup>27</sup> que determina o acompanhamento dos homens participantes desses grupos por dois anos, para mensuração da efetividade do trabalho realizado. Desconhece-se, no entanto, a produção de dados referentes à efetividade dos programas.

Em cinco localidades, das quatorze visitadas, foram conferidos projetos direcionados para os homens acusados e/ou sentenciados por prática de VDFM.<sup>28</sup> Nessas localidades, observou-se ausência de padrão no que tange aos arranjos de execução dos projetos (próprios ou em parceria), à sua estruturação, ao momento processual em que são acionados e até mesmo ao caráter de participação (obrigatória ou voluntária).

No curso do desenvolvimento da pesquisa, verificou-se que o encaminhamento dos homens aos grupos reflexivos se dá: i) no momento de concessão da medida protetiva; ii) na constatação do descumprimento da medida ou na prisão em flagrante; ou iii) como parte das sentenças condenatórias. Naquela ocasião, o encaminhamento vinculado ao deferimento da medida protetiva era realizado como medida inominada, pautado na interpretação do rol do art. 22 da Lei Maria da Penha.<sup>29</sup>

No que diz respeito ao encaminhamento dos homens para os projetos, em uma das cinco varas visitadas, uma unidade especializada, o magistrado convoca os homens para participar de uma palestra no momento em que defere as medidas protetivas, mas não há obrigatoriedade no comparecimento. Por sua vez, em uma vara não especializada, o encaminhamento aos grupos reflexivos é incluído nas medidas protetivas, com a obrigação de frequência, pois, de acordo com o magistrado, “essa iniciativa estaria alinhada com o objetivo dessa vara criminal de focar a prevenção e inibir a reincidência”.

Em outra vara não especializada, a participação em projetos dessa natureza é tratada como medida compulsória. Contudo, apesar de a expectativa inicial ser de atender todos os homens em cumprimento de medida protetiva, o projeto não comportou o número de participantes, tendo sido necessário criar critérios de

27. O enunciado 49 do Fonavid afirma o seguinte: “Deve ser mensurada, para fins estatísticos, a participação de autores de violência doméstica nos grupos reflexivos, bem como a sua efetividade, esta por meio da análise de seu retorno ou não ao sistema de justiça da violência doméstica e familiar contra a mulher nos dois anos seguintes à conclusão integral do respectivo grupo, por analogia ao que dispõe o art. 94 do Código Penal” (redação aprovada no X Fonavid, Tribunal de Justiça de Pernambuco, 2018). Disponível em: <<https://www.amb.com.br/fonavid/enunciados.php>>.

28. Vale ressaltar que a pesquisa realizada pelo Ipea (CNU e Ipea, 2019) não teve como enfoque a observação detalhada dos trabalhos realizados com o público masculino. Desta forma, não se exclui a possibilidade de existência de outros trabalhos independentes do Judiciário, realizados pelas redes municipais. No entanto, do que se pode apreender dos achados na pesquisa, o arranjo institucional das políticas públicas de enfrentamento da VDFM indica que os serviços especializados do Poder Executivo focam, majoritariamente, o atendimento das mulheres, havendo um protagonismo do Poder Judiciário na organização, ainda que em parceria, de iniciativas para atender também os homens.

29. A pesquisa foi realizada em 2018, momento anterior à aprovação da Lei nº 13.984/2020, que incluiu entre as medidas protetivas de urgência a frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e previu expressamente o seu acompanhamento psicossocial.

seleção.<sup>30</sup> Apesar de a participação ser compulsória, havendo decretação de prisão ante a negativa do homem,<sup>31</sup> o promotor avalia que não se trata de uma sanção, mas de uma medida cautelar substitutiva à prisão<sup>32</sup> com objetivo pedagógico. Uma das mulheres entrevistadas deu sua opinião sobre a iniciativa.

Ele participou do curso. Desde o dia que começou a ir lá, ele me trata melhor, trata as crianças melhor (...) Eu perguntei se foi bom ter feito esse curso e ele fala que foi bom, porque viu o que ele poderia ter se tornado mais tarde. Daí, quando a gente briga, eu bagunço com ele e pergunto: “Quer mais curso?”. E a gente ri (...) (vítima entrevistada em uma vara não especializada).

Em outra localidade, uma unidade especializada, o encaminhamento é feito para o grupo desenvolvido pela equipe multidisciplinar. Essa era uma das opções de sanção em caso de descumprimento de medida protetiva, além da possibilidade de decretação de prisão ou monitoramento eletrônico, por meio de tornozeleira. Nesta localidade, os homens também são encaminhados para o grupo durante a execução da pena, e, no caso de ausência ou de justificativa para a ausência (o que muitas vezes se deve à falta de intimação), a magistrada se vale das mesmas opções dos casos de descumprimento de medida protetiva – decretação de prisão ou monitoramento eletrônico. Nota-se que, embora não se tenha percebido diferença na metodologia ou aprofundamento do desenvolvimento das atividades, ocorre separação entre aquelas destinadas aos homens que descumpriram medidas protetivas e aquelas voltadas aos sentenciados. A promotora que atua na vara, apesar de considerar as penas para casos de VDFM em geral não eficientes, avaliou a participação dos homens nos grupos como “boa”, visto que impacta a sua conscientização, entendendo ainda que deveriam ser ampliados os convênios para atendimento e acompanhamento psicológico.

Outra vara especializada visitada também inclui a participação nos grupos como parte da pena sentenciada. O magistrado considerou a iniciativa um “sucesso”, pois não houve registro de reincidência dos participantes. De acordo com o policial militar responsável, o programa estaria em fase de reorganização para a separação entre os homens condenados em processos criminais e aqueles com medida protetiva, objetivando a diversificação das dinâmicas do grupo e evitando a repetição de conteúdo.

De outra maneira, destaca-se a experiência que faz encaminhamento dos homens a grupos reflexivos adotando a suspensão condicional da pena, com a condicionante de comparecimento ao grupo. Todavia, as servidoras da equipe

---

30. Os critérios não foram detalhados, mas foi mencionado que se levam em consideração a relação empregatícia, a duração do relacionamento com as mulheres e a existência de filhos em comum.

31. Importante frisar que o art. 24-A da Lei Maria da Penha, que incluiu a tipificação do crime de descumprimento de medida protetiva com a possibilidade de pena de prisão, foi promulgado em abril de 2018.

32. Em outro caso, o magistrado afirmou que a obrigatoriedade na participação de cursos não poderia ser aplicada como medida protetiva, sendo considerada uma antecipação de sanção penal, uma vez que a participação em cursos está prevista na lei na parte de execução da pena.

psicossocial da vara, uma unidade não especializada, dizem que, apesar da determinação da magistrada, como a execução da pena fica a cargo da vara de execução, quando é oferecida ao homem a opção de escolher entre a suspensão condicional da pena ou o cumprimento da pena em regime aberto, muitos optam pelo regime aberto.

Apesar de projetos nessa linha não terem sido observados, algumas falas de operadores do direito refletem sobre a inclusão da participação de homens em grupos reflexivos como possibilidade de suspensão condicional do processo, a título despenalizante,<sup>33</sup> destacando a relevância do trabalho da equipe psicossocial e/ou multidisciplinar para sua viabilização. Em uma vara não especializada, o defensor público mostrou-se favorável à prática, desde que restrita a casos não graves e com autores primários, aliada ao acompanhamento psicossocial e com o emprego de determinadas condições (que não chegou a especificar). O promotor da mesma localidade também opinou favoravelmente, desde que o Judiciário oferecesse projeto de caráter multidisciplinar sobre a VDFM para os autores.<sup>34</sup>

Já no que tange ao arranjo de organização e execução dos projetos, observou-se que, nas localidades em que as varas contam com equipes multidisciplinares, sejam próprias ou disponibilizadas pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, costuma haver disponibilidade de atendimento também aos homens (além do atendimento oferecido às mulheres). Às vezes esse atendimento é oferecido em grupos, outras vezes é individual. Há ainda localidades onde o atendimento se dá apenas em situações excepcionais, como no caso de homens que descumpriram medidas protetivas.

A maior parte dos grupos reflexivos identificados na pesquisa, contudo, resulta de parcerias entre o Judiciário e os organismos das redes locais, sendo desenvolvidos por profissionais de formações distintas, sem haver necessariamente a presença de profissionais da psicologia e/ou assistência social. Identificaram-se como parceiros do Judiciário a equipe psicossocial do Ministério Público, ONGs, a Ronda/Patrolha Maria da Penha, a Polícia Militar, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), entre outros.

---

33. Vale pontuar que a aplicação do art. 89 da Lei nº 9.099/1995 (suspensão condicional do processo) é proibida pelo art. 41 da Lei Maria da Penha. Contudo, ao tratarem desse tema, alguns atores jurídicos entrevistados no curso da pesquisa trouxeram como pano de fundo a reflexão sobre a efetividade das sanções aplicadas aos autores de VDFM. Como exemplo, cita-se a fala do defensor público de vara não especializada, que indagou: "Imagina se ao invés de vinte dias na prisão ele participasse por dois anos de um curso sobre violência doméstica?". Um magistrado avaliou que o regime aberto não seria o mais adequado nesses casos, acreditando que a "suspensão condicional do processo seria mais educativa". Trata-se, portanto, de um ponto de debate no cenário jurídico da VDFM.

34. No sentido de destacar as possibilidades da atuação da equipe psicossocial na aplicação de suspensão condicional do processo, pontua-se que em outros países, como Portugal, essa suspensão é construída a partir do desejo da vítima, abrindo a possibilidade da responsabilização antecipada dos autores de violência a partir do encaminhamento a programas psicossociais. Já na França há a possibilidade de acordos processuais (*alternatives aux poursuites*) com responsabilização imediata do autor da violência nos momentos preliminares associados às intervenções psicossociais ou ao acompanhamento em respeito às medidas de proteção (Ávila *et al.*, 2014).

Quanto a essas iniciativas, destaca-se um dos projetos conhecidos por intermédio da pesquisa, que traduz um entrelaçamento entre diferentes atores, mediante parceria entre o Ministério Público e a Secretaria de Assistência Social do município (por meio do Creas), com o apoio da universidade federal local. As atividades se iniciam com entrevistas no núcleo psicossocial do Ministério Público, com o intuito de informar o indivíduo sobre o projeto, tirar dúvidas e efetivar a sua escuta. Segue-se, então, ao encaminhamento ao Creas, onde ocorrem os encontros envolvendo a temática de gênero e VDFM, desenvolvidos por profissionais da psicologia (condução e sensibilização) e do direito (esclarecimento de dúvidas jurídicas) e contando, eventualmente, com a intervenção de uma pedagoga. Este projeto foi fruto da iniciativa do promotor local, empenhado em transpor as resistências arraigadas na perspectiva dos operadores, voltada exclusivamente às mulheres, o que, segundo relatou em entrevista, “custou muita persuasão”. O projeto é considerado um sucesso pelos profissionais envolvidos e revela o fortalecimento da rede pela maneira como foi construído. Na execução, destacam-se os diferentes momentos informativos e de escuta dos participantes e o esforço em propiciar uma participação efetiva e sigilosa, tendo em vista que esses momentos ocorrem em contraturno de trabalho, com o Creas fechado.

Já em uma localidade que dispõe de vara especializada e a participação no projeto é obrigatória, sob pena de prisão, destaca-se a organização a cargo de um coletivo de profissionais do Creas. Os encontros do grupo envolvem dinâmicas educativas e palestras ministradas por assistentes sociais e psicólogos, além de convidados da rede (como profissionais da saúde, da Defensoria Pública, da Ronda Maria da Penha, entre outros), a depender das características e necessidades específicas dos participantes do grupo. Antes de participar dos encontros, o homem passa por uma espécie de triagem inicial no Creas, com atendimento individual apenas com a assistente social ou em conjunto com a psicóloga. Essa atividade traz elementos para desenvolver um trabalho mais adequado para o grupo formado, de maneira que se pode perceber o acompanhamento mais próximo pela equipe. Inclusive, a depender da participação e da frequência do homem, há a possibilidade de a equipe não o liberar ao final dos encontros, mas encaminhá-lo para participação em mais um ciclo. Ademais, a fim de complementar o serviço aos participantes do grupo, o Creas oferece atendimento psicológico, bem como eventuais encaminhamentos para outros órgãos – como Centro de Atenção Psicossocial (Caps) e Conselho Tutelar. Apesar de a coordenadora do Creas considerar que os homens, em geral, são assíduos e participativos, expressou ser essencial a obrigatoriedade determinada judicialmente,<sup>35</sup> por acreditar que eles jamais tomariam a iniciativa de participar.

---

35. Segundo o magistrado da localidade, no caso de não comparecimento ao grupo, inicialmente impõem-se uma prestação pecuniária (revertida em favor da rede) e a obrigatoriedade de reinício do curso; e, nos casos mais graves, decreta-se a prisão imediatamente.

A equipe do Creas considera positivos os efeitos do projeto, pois muitos participantes agradecem pela oportunidade e reconhecem a importância dos grupos, demonstrando arrependimento e informando que passaram a enxergar coisas que antes não viam. A equipe acredita que os trabalhos desenvolvidos contribuem para quebrar a lógica de autovitimização frequente no discurso dos homens. Os atores do sistema de justiça também avaliam o programa positivamente: segundo eles, os homens normalmente retornam ao convívio familiar e o projeto lhes dá a esperança de que possam voltar como pessoas melhores. Ainda que os profissionais não acreditem que sejam capazes de modificar a cultura machista, a atividade do grupo seria como “plantar uma semente”, nas palavras do magistrado.

Percebeu-se que o sentido de efetividade apontado em algumas falas de atores jurídicos geralmente está embasado na constatação sobre a não reincidência, ainda que não se tenha observado o monitoramento desses dados conforme os termos do enunciado 49 do Fonavid. De fato, seria necessário o acompanhamento próximo por parte do Judiciário do desenvolvimento das atividades dos grupos reflexivos para haver um parâmetro mínimo de avaliação quanto à atuação dos profissionais e sua capacitação para o trabalho com os homens, garantindo espaços informativos e de escuta qualificada, podendo caber, por exemplo, às equipes multidisciplinares intermediar essa função fiscalizadora e garantidora da efetividade dos trabalhos. Desta forma, seria possível repensar a efetividade dos grupos associando-a até mesmo ao rompimento do ciclo de violência, bem como ao cuidado com o indivíduo atendido, uma vez que a não reincidência não significa a quebra desse ciclo, mas apenas o não retorno dos envolvidos nos conflitos em novos casos judiciais.

Ainda assim, apesar de haver amparo legal e uma proposta coerente para o trabalho fundado nos pilares da interrupção do ciclo de violência baseada no gênero e da prevenção de violências (no caso pontual e em relações futuras), foi possível notar resistências na inclusão do polo autor da violência nos esforços dos serviços especializados. A título exemplificativo, pontua-se a compreensão de que o atendimento psicossocial para o homem, para além da abordagem exclusivamente punitiva, seria um desvio ideológico do foco na proteção das mulheres em situação de violência e dos investimentos das verbas públicas. Deste ponto de vista, projetos destinados aos homens poderiam mitigar sua responsabilização, favorecendo a justificação de seus atos com argumentos psicológicos ou culturais ou que patologizam a violência e, assim, abrem espaço para a sua vitimização (Acosta, 2004).

Nesse sentido, reitera-se aqui a importância da perspectiva do ciclo da violência e do deslocamento do enfoque do perfil individual do autor da VDFM para o contexto mais amplo do fato social agressivo e de seu possível escalonamento. Conforme verificado no curso da pesquisa, os projetos voltados aos homens afastam-se da ideia de que há um perfil do autor de VDFM, buscando

reverter a omissão do Judiciário em tratar o assunto com a seriedade que merece e dispensando tratamento diferenciado à temática.

No contexto social do patriarcado em que vige o machismo estrutural, justificam-se respostas que atuem junto aos homens e contribuam para a mudança da cultura de violência, passando por uma abordagem reflexiva e de cuidado inserida no âmbito de atuação do próprio Judiciário, o que muitas vezes só é possível e efetivo por meio dos profissionais das equipes psicossociais/multidisciplinares.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Judiciário integra um dos espaços onde se busca o enfrentamento da VDFM, sendo sua atuação também uma oportunidade de promover a transformação social e trazer respostas mais eficientes para a quebra dos ciclos de violência. Nesse contexto, destaca-se o potencial que a atuação de equipes multidisciplinares capacitadas, estruturadas e ativas dentro do sistema de justiça pode ter para, entre outras coisas: i) superar a lógica de redução das situações vividas a processos que se repetem cotidianamente, ao abordar, de forma mais subjetiva, os indivíduos e as histórias presentes em cada caso, e aproximar os atores jurídicos dessa realidade; ii) acolher e atender as mulheres, respeitando seu direito de protagonismo e autonomia resguardado pela Lei Maria da Penha; iii) integrar os homens acusados e sentenciados por VDFM às ações de informação, prevenção e reflexão; e iv) articular ações e programas do Poder Judiciário com as redes locais de atendimento e enfrentamento da VDFM.

Ainda que este capítulo destaque como a aplicação do conhecimento acerca do ciclo da violência pode influenciar a efetividade da atuação das equipes multidisciplinares, é imprescindível que os atores jurídicos também estejam dispostos a incorporar tal perspectiva teórica e a valorizar o atendimento multidisciplinar. A interrupção do ciclo da violência requer, afinal, a corresponsabilidade de todo o sistema de justiça e político, sendo fundamental transformar a relação de invisibilidade e objetificação que o Judiciário comumente mantém com “as partes”, de modo que seja possível perceber as existências singulares e os contextos das violências.

Assim como as políticas públicas falham em incorporar a perspectiva de que as mulheres não formam uma categoria homogênea, ainda que as teorias de gênero destaquem esse ponto, a ideia de que haveria um “perfil” específico para os homens envolvidos em casos de VDFM (e, ainda, tratado exclusivamente como objeto de punição) também se mostra um obstáculo para a capacitação dos profissionais e para o atendimento especializado aos assistidos, coerente com o trato adequado dos casos de VDFM.

A forma de intervenção social estipulada pela Lei Maria da Penha e as normas criadas para dar sustentação a seus dispositivos, contudo, implicam alterações nas práticas profissionais, de modo que as equipes multidisciplinares atuantes em casos de VDFM tenham a oportunidade de prestar atendimento qualificado e desempenhar suas atribuições diretamente relacionadas à temática. Sendo assim, equipes exclusivas têm mais disponibilidade de tempo, recursos materiais e intelectuais (desde que adequadamente capacitados) para desenvolver, além da função jurídica, sua função social junto às redes de atendimento e enfrentamento. É possível argumentar, ainda, que tais funções sejam indissociáveis, na medida em que os profissionais de atendimento psicossocial tomam conhecimento dos casos para realizar encaminhamentos e, ao mesmo tempo, possuem discricionariedade para discutir externamente casos específicos com os profissionais das redes de políticas públicas e, principalmente, da rede de atendimento especializado. Em um cenário de ausência de varas especializadas e de hibridismo no processamento dos feitos, as atividades das equipes multidisciplinares podem abranger estratégias comunicacionais e informativas entre as varas judiciais (criminal e família) e entre os serviços especializados do município, contribuindo com o fluxo e a unidade dos atendimentos.

Ao destacar a importância das capacitações relativas à VDFM, não se trata apenas de abordar o conhecimento sobre aspectos jurídicos e processuais da aplicação da Lei Maria da Penha, mas também da sensibilização e do aprofundamento em seus aspectos psicológicos e sociais, da apropriação de conteúdos aportados pelos estudos de gênero e do patriarcado/machismo estrutural, e da orientação dos atendimentos e da abordagem da temática pela perspectiva do ciclo de violência. Esse tipo de capacitação não pode ser direcionado apenas aos magistrados, mas deve alcançar todos os operadores de direito, servidores e, especialmente, os profissionais das equipes multiprofissionais, podendo ser desenvolvido pelas coordenadorias especializadas dos tribunais estaduais.

Para as equipes multidisciplinares, a capacitação deveria ser ainda mais aprofundada, exigindo inclusive o cuidado na diferenciação dos tratos necessários para o desenvolvimento da abordagem com mulheres vítimas e com homens autores, a fim de oferecer acolhimento e desenvolver projetos sem invisibilizar ou reiterar violências pontuais ou estruturais. A pesquisa de campo realizada pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019) verificou a variedade das atribuições dessas equipes, de maneira que se procurou destacar neste capítulo as particularidades que afetam o trabalho desses profissionais nos momentos de acolhimento inicial das vítimas e de atendimento no decurso do processo, e também na atenção às mulheres que optam por não seguir com os processos criminais nos casos de ameaça. Além disso, esclareceu-se que, ainda que não se tenha identificado em nenhuma localidade a

existência de assistência jurídica nas equipes multidisciplinares, os profissionais psicossociais acabam executando essa tarefa nos momentos de acolhimento e explanação das medidas protetivas. As manifestações técnicas são, portanto, apenas uma faceta do trabalho desenvolvido pelas equipes multidisciplinares no enfrentamento da VDFM, ainda que sejam as atividades mais requeridas pelos atores jurídicos.

No caso específico das ações voltadas aos homens autores de VDFM, a pesquisa permitiu constatar que, se esse é um âmbito de intervenção crescente, não há parâmetros orientadores mínimos para a estruturação e o desenvolvimento das atividades dos grupos reflexivos, sendo este um campo de experimentações no qual alguns projetos-modelo desenvolvem práticas que eventualmente servem de referência para outras iniciativas – ainda que não haja verificação sobre a efetividade dos programas em si. Interessa ressaltar que, mesmo em situações precárias de implementação dos serviços, relativas à organização da carga horária, à disponibilidade de espaço ou à formação dos profissionais, não se encontraram opiniões negativas sobre os grupos reflexivos. Além disso, observaram-se a expansão dos projetos já existentes e a intenção de instituição de novos projetos em localidades que ainda não contam com parcerias firmadas.

Não obstante, destaca-se a imprescindibilidade do monitoramento dos atendimentos realizados pelas varas, principalmente com os grupos reflexivos, tanto de mulheres quanto de homens. Assim, seria possível acompanhar a reincidência (ou não) dos envolvidos nos casos, número que representaria um indicador importante – ainda que limitado – para a manutenção desses programas, entre outros indicadores qualitativos.

O reconhecimento, por parte do Judiciário, da importância da atuação dos profissionais das equipes multidisciplinares, bem como da inclusão dos homens como público-alvo do trabalho psicossocial e de prevenção desse tipo de violência, é basilar para que as respostas aos casos de VDFM se aproximem do que estabelece a Lei Maria da Penha e da possibilidade de interrupção do ciclo de violência. Este é um aspecto essencial da atuação do Judiciário tanto pelo impacto interno, entre seus membros e servidores, quanto pelo fato de que o Judiciário é, muitas vezes, um agente estimulador e provocador relevante da construção de políticas públicas a nível local.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, F. **Conversas homem a homem: grupo reflexivo de gênero – metodologia**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004.

ÁVILA, T. A. P. Políticas públicas de prevenção primária à violência contra a

mulher: lições da experiência australiana. **Revista Gênero**, Niterói, v. 17, n. 2, p. 95-125, 2017.

ÁVILA, T. A. P. *et al.* (Coord.) **Modelos europeus de enfrentamento à violência de gênero**: experiências e representações sociais. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2014. 393 p.

BORBA, M. O serviço social no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul: uma agenda de educação permanente. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., 2019, Brasília. **Anais...** Brasília: ABEPSS, 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SNEVM, 2011.

CFESS – CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos**: contribuição ao debate no Judiciário, na Penitenciária e na Previdência Social. São Paulo: Cortez, 2003.

CFP – CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Referências técnicas para atuação de psicólogas(os) em programas de atenção à mulher em situação de violência**. Brasília: CFP, 2013.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 15, de 8 de março de 2017**. Institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 8 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual de rotinas e estruturação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher**. 2. ed. Brasília: CNJ, 2018.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.

CONTERATTO, D. **Os juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher no Rio Grande do Sul**: articulações em rede. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

CONTERATTO, D.; MARTINS, C. **Transversalidade e integração em políticas públicas de gênero**: análise da Rede Lilás no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, 2016. (Texto para Discussão, n. 144).

DURÃO, S. Silenciamentos subtis: atendimento policial, cidadania e justiça em casos de vítimas de violência doméstica. **Análise Social**, Lisboa, v. 48, n. 209, p. 878-899, 2013.

GONÇALVES, D. A.; FIORE, M. L. de M. **Vínculo, acolhimento e abordagem**

**psicossocial:** a prática da integralidade. 2012. Monografia (Especialização) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3mYE8qO>>.

GROSSI, P. K.; SOUZA, M. R. Os idosos e a violência invisibilizada na família. **Textos e Contextos**, v. 2, n. 2, dez. 2003.

NOTHAFT, R. J.; BEIRAS, A. O que sabemos sobre intervenções com autores de violência doméstica e familiar? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 27, n. 3, 2019.

ROCHA, L. de M. L. N. **Casas-abrigo:** no enfrentamento da violência de gênero. São Paulo: Veras, 2007.

SEGATO, R. **Las estructuras elementales de la violencia**. Buenos Aires: Prometeo, 2003.

STUKER, P. “**Entre a cruz e a espada**”: significados da renúncia à representação criminal por mulheres em situação de violência conjugal no contexto da Lei Maria da Penha. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

WALKER, L. **The battered woman syndrome**. New York: Springer Publishing Company, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BITENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão:** causas e alternativas. 5. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 7 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS nº 557, de 15 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre o assistente social e outros profissionais. Brasília: CFESS, 15 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres:** 2013-2015. Brasília: SPM, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340,

de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 65, 3 abr. 2020.

SÁ, A. A. de. **Criminologia clínica e execução penal**: proposta de um modelo de terceira geração. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

VALOIS, L.-C. **Conflito entre ressocialização e o princípio da legalidade na execução penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

VASCONCELOS, M.-E. M.; AUGUSTO, C. B. Práticas institucionais: revitimização e lógica familista nos JVDFMs. **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 47-100, 2015.



## “DEMORA MUITO ESSA JUSTIÇA”: AS EXPERIÊNCIAS E PERCEPÇÕES DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E A EDUCAÇÃO EM DIREITOS

Tatiana Santos Perrone<sup>1</sup>  
Krislane de Andrade Matias<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

“Demora muito essa Justiça”. Essa fala que faz parte do título deste capítulo resume um dos achados da pesquisa *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres* (CNJ e Ipea, 2019): a decepção com a Justiça, seus tempos e seus resultados. O acesso à justiça é algo mais amplo do que simplesmente ingressar no Judiciário, pois envolve a articulação de três dimensões: normativo-legal; formulação de mecanismos e estratégias práticas de promoção do acesso; e condições pessoais de cada cidadão(ã) (Cappelletti e Garth, 1988; Souza Santos *et al.*, 1996 *apud* Pasinato, 2015).<sup>3</sup>

A primeira dimensão envolve o reconhecimento dos direitos pelo Estado e sua formalização em ordenamento jurídico, bem como a revisão ou o afastamento das leis e normas vigentes que ferem ou confrontam os direitos em questão. A segunda diz respeito às práticas que são capazes de transformar essa normativa em acesso real e efetivo por parte do público, por meio da organização, administração e distribuição da justiça, possibilitando que cidadãos e cidadãs possam acionar as leis e exercer seus direitos, além da aplicação efetiva da legislação em decisões judiciais justas, tanto para a sociedade quanto para os indivíduos. A terceira dimensão, por fim, representa as condições das pessoas para se reconhecerem como sujeitos de direitos e acionarem as leis. Wânia Pasinato (2015) entende que o desafio que se coloca para a efetivação da cidadania das mulheres é a diminuição da distância entre o progresso legislativo e o efetivo acesso à justiça.

A promulgação da Lei Maria da Penha está inserida na dimensão normativo-legal e é reconhecida como um marco no processo de construção e

1. Oficial de igualdade de gênero sênior (especialista em gênero e diversidade) no Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (United Nations Office for Project Services – Unops).

2. Consultora da área de gênero na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

3. Cappelletti, M.; Garth, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Safe, 1988. Souza Santos, B. de *et al. Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento, 1996.

reconhecimento dos direitos das mulheres. Essa lei tornou a violência doméstica e familiar contra a mulher (VDFM) um problema jurídico-político, pautando o seu enfrentamento no âmbito das instituições públicas. Porém, quando olhamos para a experiência das mulheres junto às varas e juizados responsáveis pelo emprego da lei, percebemos obstáculos enfrentados devido à linguagem utilizada e aos procedimentos adotados, que muitas vezes não são compreendidos pelas mulheres, e a frustração bastante comum com a Justiça, seus tempos e resultados. Essas situações estão relacionadas tanto às práticas institucionais adotadas quanto às condições pessoais de cada mulher, ou seja, com as outras duas dimensões do acesso à justiça citadas por Pasinato (2015).

Neste capítulo iremos discutir alguns dos achados da pesquisa conduzida pelo Ipea no que se refere à percepção das mulheres sobre o atendimento recebido nas varas de VDFM e apresentar dois programas de disseminação de conhecimento sobre direitos voltados a mulheres. Esses achados servirão para nos auxiliar nas reflexões acerca das estratégias adotadas pelo Judiciário na aplicação da lei, que, entre outros aspectos, inclui as condições pessoais dos próprios servidores envolvidos com a temática, além das ações já previstas na Lei Maria da Penha mas que, muitas vezes, não são seguidas pela Justiça. A reflexão visa mostrar práticas com potencial para transformar as ações previstas em acesso real e efetivo, diminuindo a distância entre o que está escrito na letra da lei e a realidade, tendo em vista o impacto dessas dimensões no acesso à justiça pelas mulheres.

## **2 O ATENDIMENTO OFERECIDO PELO JUDICIÁRIO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR: A AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES E O IMPACTO NO ACESSO AOS DIREITOS**

Inovadora em muitos aspectos, a Lei Maria da Penha colocou em evidência a violência baseada no gênero e contribuiu para popularizar a agenda de enfrentamento à VDFM. Fruto de intensas mobilizações do movimento feminista,<sup>4</sup> a lei resultou também na responsabilização do Estado brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2001, por negligência e omissão em relação ao caso de Maria da Penha Maia Fernandes.<sup>5</sup>

---

4. Para mais informações sobre o processo de construção da Lei Maria da Penha, consultar Myllena Calazans e Iáris Cortes (2011). O tema também é resgatado na introdução e nos capítulos 4 e 5 desta publicação.

5. Maria da Penha é uma biofarmacêutica cearense, que foi casada com o professor universitário Marco Antonio Herredia Viveros. Em 1983, Maria da Penha sofreu dupla tentativa de homicídio por parte de seu então marido dentro de sua casa, em Fortaleza, Ceará. Passados mais de quinze anos do crime, apesar de haver duas condenações pelo Tribunal do Júri do Ceará (1991 e 1996), ainda não havia uma decisão definitiva no processo, e o caso foi enviado para a CIDH/OEA. Em 2001, a CIDH responsabilizou o Estado brasileiro por omissão, negligência e tolerância. A condenação resultou em algumas recomendações, entre as quais, a de mudar a legislação brasileira.

A conquista política que resultou na Lei Maria da Penha ampliou as possibilidades de acesso à justiça para as mulheres, reforçando a centralidade e ampliando o espaço do Poder Judiciário nos casos de violência doméstica e familiar da qual fossem vítimas (Rifiotis, 2007). Essa lei, assim como outras demandas oriundas dos movimentos sociais, é fruto de politização da justiça e indica um avanço da agenda igualitária, uma intervenção política que traduz em direitos essas demandas (Debert, 2010). A ampliação do acesso à justiça, entretanto, não significa necessariamente que as(os) usuárias(os) do sistema considerem que suas demandas serão atendidas.

Se, antes de 2006, não havia legislação específica para atender a mulheres em situação de violência doméstica e familiar que procuravam a intervenção do Estado, com a nova lei, institucionalizou-se a leitura desses casos por meio da perspectiva jurídica,<sup>6</sup> e coube aos profissionais do direito a função de julgar esses casos utilizando a Lei Maria da Penha como instrumento, o que acionou novos elementos e entendimentos.

Relembrando Maria Tereza Aina Sadeck (2004), o Poder Judiciário é uma instituição que possui duas faces, consagradas pela Constituição de 1988: é ao mesmo tempo poder de Estado e prestadora de serviços. Porém, como aponta a autora, a Carta Magna brasileira colocou à disposição do Judiciário inúmeros instrumentos de intervenção sobre a esfera de atuação dos demais poderes. Com isso,

conferiu ao Judiciário e aos seus integrantes capacidade de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar. Por outro lado, a instituição possui atribuições de um serviço público encarregado da prestação jurisdicional, arbitrando conflitos, garantindo direitos (Sadek, 2004, p. 79).

Assim, além de limitar o poder exercido pelo Legislativo e pelo Executivo, é por meio da atribuição constitucional de prestar serviços à sociedade que o Poder Judiciário assegura direitos, tornando-se “um instrumento para a realização da justiça social e para a promoção de direitos, incorporando valores da igualdade social, econômica e cultural” (Sadek, 2004, p. 79). Apesar de essas atribuições definirem sua missão institucional, o Judiciário brasileiro permanece “sendo o poder menos permeável às dinâmicas sociais, marcado por arraigadas tradições e com forte apreço pelos seus ritos” (CNJ e Ipea, 2019, p. 159).

---

6. Importante destacar que, embora não houvesse uma lei especializada no assunto, muitos desses casos chegavam à esfera pública por meio das delegacias da mulher. Essa situação culminou no processo de feminização da clientela dos juizados especiais criminais (Jecrimis) (Debert, 2002; Debert e Gregori, 2008), que julgavam esses casos conforme a Lei nº 9.099/1995. Com a Lei Maria da Penha, esses julgamentos passaram a contar com novos elementos, perspectivas e instrumentos.

Essa questão pode ser compreendida, ao menos em parte, pela discussão que o sociólogo Pierre Bourdieu propõe sobre o campo jurídico. O autor definiu esse campo como

o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social (Bourdieu, 1989, p. 212).

Os operadores do direito dominam e interpretam as legislações e códigos desse campo e possuem o monopólio que os permite “dizer o direito”. Essa condição possibilita que, enquanto disputam entre si a interpretação mais adequada do direito e dos códigos jurídicos, se mantenham relativamente afastados dos movimentos que impulsionam a dinâmica social mais ampla. Sobre essa questão, Bourdieu (1989 *apud* Santos, 2012, p. 84) afirma que “as profissões jurídicas lutam pelo capital jurídico necessário ao exercício da dominação social”. André Reid dos Santos (2012, p. 88) explica que

o conceito bourdieusiano de campo aplicado ao direito dá a dimensão da força do campo jurídico como o que melhor permite entender a construção de poderes nas sociedades modernas. O campo jurídico é o mais próximo do campo político, sendo indispensável para a caracterização deste último campo. A proximidade entre estado e campo jurídico dá a este uma força só comparável à força daquele. Collins afirma que a proximidade entre as profissões jurídicas e o estado permite aos juristas “(...) perpetuar sua cultura distintiva, suas técnicas aparentemente próprias (Collins, 1989, p. 197)”.

Desde a promulgação da Lei Maria da Penha, ocorreram mudanças consideráveis em sua aplicação pelo Poder Judiciário, que, aos poucos, vem introduzindo em suas práticas a discussão sobre violência baseada no gênero. Há, contudo, um longo caminho a percorrer para que as mulheres em situação de VDFM tenham atendimento célere, humanizado, capaz de acolher suas demandas e desconstruir estereótipos de gênero. Nesse sentido, o relatório da pesquisa realizada pelo Ipea em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) destaca que

a política judiciária de enfrentamento à violência doméstica opera em um cenário em que há mais diversificação do que padronização. Ou seja, apesar de o fenômeno da violência doméstica usualmente seguir uma dinâmica pouco variada, a resposta do Judiciário é muito heterogênea, a depender de fatores pessoais e institucionais (CNJ e Ipea, 2019, p. 158).

Em 2018, por exemplo, havia 131 varas ou juizados exclusivos em VDFM nas cinco regiões do país (CNJ, 2019), chegando a 138 varas dois anos depois (CNJ, 2021). Essas unidades se concentram em algumas regiões, especialmente,

nas capitais dos estados. O Poder Judiciário também atua nos municípios em que não há varas/juizados especializados, situação em que a legislação prevê que as varas criminais comuns sejam responsáveis por esses feitos. Esse contexto resulta em um cenário de grande diversidade de modelos de atendimento oferecidos pelo Poder Judiciário no enfrentamento à VDFM.

A diversidade de tratamento está presente desde os formatos de atendimento até as experiências de proteção, passando por diferentes compreensões e padrões de atuação dos atores jurídicos frente à matéria. O protagonismo que as(os) magistradas(os) exercem na aplicação da Lei Maria da Penha determina a aproximação ou o distanciamento das unidades de justiça com setores da rede de atenção a casos de VDFM, o emprego do trabalho realizado por profissionais dos serviços psicossociais e a maneira como a atuação da vara/juizado e o processamento dos casos são organizados.

Embora a especialização das unidades na matéria proporcione ganhos para o tratamento dos casos, uma vez que nessas circunstâncias há propensão a executar os ritos previstos na lei e gerar atendimento mais adequado às mulheres em situação de VDFM, a figura do(a) magistrado(a) ainda é decisiva na qualidade do atendimento oferecido (CNJ e Ipea, 2019, p. 157).<sup>7</sup> Isso significa que a execução da Lei nº 11.340 é permeada por subjetividades, crenças e pela formação dos(as) agentes de segurança e justiça envolvidos nesse processo (Machado e Grossi, 2015).

O fato de a aplicação ser permeada por subjetividades e crenças não é uma característica exclusiva da Lei Maria da Penha, mas de qualquer instrumento normativo, que acaba por ser interpretado a partir das subjetividades e crenças de cada juiz/juíza. Porém, para além desse aspecto, as crenças e valores que pautam as decisões nos casos de VDFM estão relacionados a valores conservadores que podem reproduzir estereótipos de gênero, classe etc., a depender de quem recebe o processo e/ou da conjuntura político-social na qual estejamos inseridos.

Nesse sentido, cabe citar Baptista (2013), que defendeu tese sobre os paradoxos e ambiguidades da imparcialidade judicial. A autora defende que “a sensibilidade pessoal do juiz interfere – ou pode interferir – no resultado da prestação jurisdicional do Estado” (Baptista, 2013, p. 302). E ainda que:

existe um enorme mundo orientado por moralidades e subjetividades que não necessariamente aparecem no processo, mas interferem em seu resultado, porque constituem a personalidade do julgador e conformam a sua visão de mundo e a sua percepção sobre categorias como “verdade”, “justiça” e “direito”. Trata-se do “mundo que não está nos autos, mas está no juiz”, como me disse outro magistrado

---

7. Para uma discussão mais detida sobre a questão, ver o capítulo 1 deste livro.

que eu entrevistei, fazendo alusão ao dogma do campo que acredita que “o que não está nos autos, não está no mundo” (*idem, ibidem*).

### 2.1 Ausência de informações e a expectativa das mulheres

Durante o trabalho de campo desenvolvido no âmbito da pesquisa conduzida pelo Ipea, foram realizadas observações das audiências e das interações entre membros e servidores do Judiciário e as mulheres em situação de VDFM, bem como entrevistas com as mulheres e com diversos atores do sistema de justiça, além da análise de questionários e processos. Nas entrevistas, as mulheres expuseram suas experiências e percepções, e a desinformação sobre os atos processuais foi queixa constante em todas as cinco regiões do país.

Os dados da pesquisa apontam que, para as mulheres, a falta de informação parece ser uma característica presente em todo o sistema de justiça. Ainda que com algumas variações, elas consideram esse fato problemático e relatam que não é incomum situações em que chegaram ao fórum, depois de intimadas, sem esclarecimentos mínimos sobre a audiência. Essa “desinformação crônica” começa pelo desconhecimento da legislação e do andamento do inquérito, avança sobre os ritos processuais e se estende ao ritual jurídico que ocorre durante as audiências.

Quando vão à delegacia com o intuito de registrar um boletim de ocorrência, as mulheres estão buscando a intervenção do Estado, em regra, a atuação do sistema de justiça criminal, contra as situações de VDFM vivenciadas, “judicializando” esses casos. Aqui, utilizamos a interpretação proposta por Rifotis (2012, p. 32), que compreende a judicialização como “conjunto de práticas e valores pressupostos em instituições como a Delegacia da Mulher e que consiste em interpretar a violência sofrida por mulheres a partir de uma leitura criminalizante”.

A busca das mulheres por justiça está relacionada ao desejo de não sofrer mais violência, independentemente das situações de VDFM que vivenciam, como apontaram recorrentemente as falas das entrevistadas. Além dessa expectativa mais abrangente, as mulheres apresentam outras demandas: proteção do Estado; responsabilização do agressor; atendimento psicossocial para o agressor ou para elas; e resolução de questões cíveis.

Com estas demandas e atuações do Judiciário e de seus parceiros, (...) as mulheres esperam modificações no comportamento dos acusados, fortalecimento emocional e material para saírem das situações de violência e atenuação das tensões entre as partes, com o fim maior de interrupção do ciclo da violência (CNJ e Ipea, 2019, p. 121).

No Judiciário, por sua vez, o atendimento prestado é diversificado. Sobre essa questão, é importante lembrar que, além dos normativos presentes na Lei Maria da Penha,, existe uma série de apoios oficiais, tais como resoluções do

CNJ,<sup>8</sup> o manual e enunciados do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid).<sup>9</sup> Não obstante, o fato de essas normas existirem não significa que elas serão totalmente consideradas no julgamento e processamento dos feitos judiciais, ou que haverá padronização do atendimento oferecido.<sup>10</sup>

Os dados encontrados pela pesquisa mostram que, independentemente da função ocupada no sistema de justiça, há variações nas práticas de atendimento prestado à população no território nacional. Ou seja, a pesquisa empírica evidencia que a existência de normativas não garante que elas sejam seguidas e que o atendimento oferecido ao público seja efetivamente uma prática padronizada.

Os(as) oficiais(las) de justiça, por exemplo, que são responsáveis por notificar as mulheres das decisões judiciais, não conseguem, seja por falta de tempo, seja por falta de condições, sanar muitos dos questionamentos realizados pelas mulheres. Assim, é comum que a ausência de informações sobre o processo aconteça desde o primeiro contato com a Justiça, por meio do(a) oficial(a) de justiça, o que indica a necessidade de que esses profissionais recebam treinamento condizente com a atuação em casos de VDFM.

Uma entrevistada observou que foi ao fórum, sete meses após a denúncia, porque recebeu uma intimação do oficial de justiça. Ao perguntar sobre o motivo da intimação, o oficial disse que ela deveria comparecer ao fórum para ter mais informações, o que de fato aconteceu quando ela foi atendida no balcão da vara. A entrevistada relata: “esse papel [a intimação] nem diz que é sobre ele [o requerido], só diz que estou sendo intimada, não fala o motivo nem fala do que é, só fala que eu sou vítima, que eu tenho que depor, não dá o nome dele, não sabia que era sobre esse processo, não é nítido”.

As informações oferecidas pelos(as) oficiais(las) podem contribuir para a conformação das expectativas sobre o resultado da audiência. Na situação a seguir, por exemplo, a informação fornecida pelo(a) oficial(a) de justiça infundiu na entrevistada o temor de que seria punida, caso estivesse ausente no dia da audiência.

Eu nem queria ter vindo aqui hoje, eu até falei pro oficial de justiça quando ele me ligou: eu não vou mais, depois de tanto tempo, se ele tivesse que me matar já tinha matado, né (...) Pra você ver como são as coisas, e eu ainda posso de repente sair

8. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/310WEn4>>.

9. Para mais informações, consulte os arquivos do Fonavid disponíveis em: <<https://bit.ly/3au3eWu>>, <<https://bit.ly/3kRjelo>> e <<https://bit.ly/2E3jPl>>.

10. A título de curiosidade, em um dos juizados pesquisados, quando foi solicitada a avaliação do magistrado sobre a coordenação da política judiciária de enfrentamento à violência contra as mulheres, bem como a atuação das coordenadorias estaduais, do Fonavid, do CNJ etc., ele informou ser alheio a essas questões, disse que não participa das campanhas e não sabe o que é Fonavid.

daqui presa porque eu não vim logo, mas ele tá solto mesmo tendo agredido a mim e a uma porção de mulheres. É muita injustiça nesse país (mulher em situação de VDFM entrevistada).

Outra entrevistada relatou que, quando foi intimada, o oficial de justiça a instruiu sobre o teor da medida protetiva e as consequências do descumprimento. Ele ainda informou que, se surgissem outras dúvidas, ela poderia procurar a rede de atendimento do município, o que lhe proporcionou uma sensação de segurança. Em situação parecida, uma participante contou que “fora o oficial de justiça, ninguém mais lhe explicou como seria a audiência ou o processo”. Essa entrevistada em especial mencionou que estava com muitas dúvidas antes da audiência e que ninguém no fórum havia fornecido algum esclarecimento a respeito.

Um juiz afirmou em entrevista que, entre as dificuldades que encontra ao atuar na vara especializada e que considera “um problema gravíssimo”, está o fato de que “uma parcela dos oficiais não entende a importância do trabalho deles”.<sup>11</sup> Segundo o magistrado, pode acontecer de a audiência não se realizar “porque não houve uma intimação bem-feita, porque a casa estava fechada... Eu não sei se ele não mora mais lá, se estava trabalhando...”. Aqui, além da importância do oficial como representante do sistema de justiça responsável por prestar informações às partes, fica patente que a intimação é compreendida como uma ação fundamental para o andamento do processo.

Em situações opostas, quando há mais informações sobre a intimação, o magistrado afirma que poderia “até aplicar uma revelia, e a audiência acontecer”. Essa análise, em parte, é compartilhada por uma entrevistada em situação de VDFM.

O oficial não o encontrou [o requerido] na residência, mas sabia onde ele trabalhava, sabia o horário em que ele podia estar em casa, que seria à noite. E não houve esforço desse oficial de justiça, que rápido devolveu o documento para o fórum dizendo que, quando passa o expediente dele no fórum, ele não podia mais resolver nada e que tinha que ser emitido um novo documento e que eu tinha que aguardar (mulher em situação de VDFM entrevistada).

A dificuldade em localizar as pessoas faz com que haja situações em que apenas um dos envolvidos seja notificado, e o andamento do processo fique comprometido. Em praticamente todas as unidades pesquisadas, a dificuldade

---

11. A atitude desse juiz pode ser classificada como “comprometida”. Como apontado na introdução deste livro, ao longo da pesquisa percebeu-se que os magistrados e demais atores jurídicos apresentam compreensões distintas sobre os casos de VDFM e, conseqüentemente, diferentes graus de envolvimento com a matéria, de forma que a aplicação da Lei Maria da Penha não é padronizada. Na tentativa de compreender melhor tais atitudes e comportamentos, e inspirados pelo conceito de “tipo ideal” desenvolvido pelo sociólogo Max Weber, foram propostos, para efeitos de análise, três modos de ação típicos: comprometido, moderado e resistente. Essas categorias refletem formas particulares de atuação e aplicação da legislação específica no trâmite dos feitos de VDFM.

para localização e intimação das partes foi citada como um dos obstáculos para o processamento dos feitos, o que pode ocasionar a prescrição dos casos.

Algumas mulheres relataram ainda que as intimações, em vez de presenciais, foram realizadas por meio de ligação telefônica e, em alguns casos, pelo WhatsApp. A utilização de aplicativos de mensagens é prática já normatizada pelo Poder Judiciário e foi inserida na tentativa de facilitar e acelerar a intimação das mulheres, o processamento dos feitos e o andamento dos processos, o que beneficiaria tanto as usuárias do serviço quanto o Judiciário.

Contudo, é importante ressaltar que a desigualdade social estrutural característica da sociedade brasileira produz e reproduz desigualdades econômicas e educacionais. Essas disparidades excluem uma parcela das mulheres por não ter acesso a aparelho celular, de preferência de uso pessoal, com a tecnologia e os recursos necessários para receber a intimação (acesso à internet, capacidade para armazenar imagens), não saber ler e/ou não conseguirem compreender todas as informações expostas na intimação.

Somem-se a isso intimações com pouca informação, sem esclarecimentos sobre as dinâmicas de audiência, ou escritas em linguagem jurídica hermética, que requerem que alguém leia e explique a elas o documento. Em todas as regiões do país foi registrada ausência de informações durante o momento da intimação, e as experiências que as mulheres relataram sugerem que as intimações também não seguem um parâmetro. Assim, a experiência com os(as) oficiais(las) de justiça parece estar mais relacionada às características pessoais desse(a) servidor(a) público(a) do que com um protocolo de atendimento desenvolvido pelo órgão responsável.

A morosidade processual também apareceu na fala das entrevistadas como uma das dificuldades enfrentadas no atendimento recebido, sendo que algumas mulheres salientaram o sofrimento gerado pela demora. Essa situação tem uma série de implicações para elas, como a prescrição dos crimes, o restabelecimento de relações sem um julgamento da situação violenta e, principalmente, a ausência de proteção. Em uma entrevista, uma das mulheres em situação de VDFM disse: “Nem lembro da intimação... faz muito tempo isso. E de repente chega? Quer dizer... se fosse para ter acontecido, a pessoa teria me matado... Demora muito essa Justiça”.

## **2.2 A importância da escuta: atendimento no balcão, equipe multidisciplinar e o ritual das audiências**

É possível afirmar que, entre os profissionais do sistema de justiça vinculados ao Judiciário, à Defensoria e ao Ministério Público, além de oficiais(las) de justiça, é mais comum que as mulheres que buscam o abrigo da Lei Maria

da Penha interajam com os(as) servidores(as) da secretaria.<sup>12</sup> Conforme foi possível constatar em campo, a experiência geral das mulheres com esses(as) servidores(as) públicos(as) é, novamente, mais próxima à heterogeneidade do que a um protocolo de atendimento institucionalizado e humanizado. A falta de informações no âmbito das varas e juizados está intimamente relacionada a dois aspectos: a qualidade no atendimento ao público e a opacidade quanto ao ritual das audiências.

Sobre o primeiro ponto, é importante destacar que a quantidade de servidores lotados nas unidades de justiça não tem relação com a qualidade no atendimento prestado ao público. Ainda que haja sobrecarga de trabalho em muitas unidades, há atividades realizadas dentro do cartório que são consideradas mais relevantes para o andamento dos processos.

Muitas vezes, o atendimento no balcão é prestado por estagiários e/ou em regime de rodízio de servidoras(es), o que contribui para as dificuldades das mulheres em acessar informações relativas às audiências e aos processos. Sobre esse aspecto, o relatório de pesquisa que analisou os cartórios judiciais dos juizados especiais do Tribunal de Justiça de São Paulo, publicado pelo Ipea em 2015, apresenta a baixa qualidade do atendimento oferecido ao cidadão como uma das causas da burocratização e da perda de efetividade e de eficiência do Judiciário.

O primeiro atendimento de balcão é relegado em alguns cartórios ao segundo plano, é esta a atividade “terceirizada” (encaminhada para os estagiários, vigilantes, funcionários não concursados). Parece haver um entendimento de que a atividade de acompanhamento processual é mais significativa e relevante e é nesta atividade que estão comprometidos os escrivães. Dar conta da demanda do fluxo processual do que se encontra presente no volume de processos de cada cartório e manter as tramitações dentro dos prazos é tarefa primordial, por isso, o balcão e o atendimento ao público ficam em segunda ordem. Os funcionários geralmente só são acionados num segundo momento, quando a dúvida não pode ser “resolvida” pelo atendente. Isso cria uma barreira de filtragem e represamento das demandas do balcão. Num dos cartórios visitados, apenas as demandas expressamente prioritárias e urgentes são atermadas, todas as demais são encaminhadas para atermação em um anexo (Ipea, 2015, p. 35).

Em uma das varas pesquisadas, as mulheres em situação de violência que procuram o fórum para alguma informação ou comparecem para as audiências direcionam-se ao balcão do cartório ou aguardam diretamente no corredor de espera até serem chamadas. Apesar de ser sinalizada, a porta que dá acesso ao cartório permanece fechada. Ao ingressar por ela, tem-se o balcão e a mesa do estagiário no campo de visão, sendo que esse pequeno espaço também funciona

---

12. Para uma discussão sobre a perspectiva dos servidores do cartório acerca do trabalho que realizam no atendimento aos casos de VDFM, ver o capítulo 2 desta publicação.

como passagem entre a porta que dá acesso à parte interna do cartório e a porta do corredor de espera. O espaço físico para o público diante do balcão é restrito e não comporta confortavelmente mais que quatro pessoas, de forma que, quando uma mulher é atendida, quem entrar na sala ouvirá o diálogo estabelecido com o atendente ou terá que esperar no corredor. Nessa vara, o atendimento no balcão é de praxe realizado por um estagiário não supervisionado, o qual, pelo que se observou, demonstrou-se pouco ativo e pouco cortês.

Destaca-se a situação em que uma mulher compareceu ao balcão da recepção para averiguar o resultado de sua audiência, que não lhe havia sido esclarecido pelo juiz. Visivelmente desconfortável, ela solicitou auxílio ao estagiário; ele, após concluir a tarefa que estava realizando, conferiu o nome da mulher e saiu do ambiente sem dizer nada. Passados dez minutos sem que retornasse, ela desistiu do atendimento e encaminhou-se para a saída.

Em outra localidade, devido à falta de espaço, o atendimento às mulheres e ao público em geral acontece no balcão da secretaria, que tem tamanho médio e comporta até sete pessoas em pé. O serviço é feito por qualquer funcionário da secretaria, inclusive por estagiários. Não há escalas determinando quem atenderá no balcão conforme dia e turno da semana, e a escolha é feita no momento da demanda, de acordo com a disponibilidade dos funcionários. Em entrevista, a diretora da secretaria informou que, quando “se detecta” que a mulher está fragilizada ou que será necessário um atendimento mais demorado e sensível, os servidores improvisam e realizam a escuta ou na sala da diretoria de secretaria ou no gabinete do juiz.

Esse procedimento foi observado com uma mulher que compareceu ao fórum para informar sobre o descumprimento da medida protetiva. Ela parecia bastante fragilizada e informou que não possuía dinheiro para retornar para casa. Nesse caso, o empenho e a preocupação dos servidores para que a mulher fosse atendida ficou evidenciado ao acionarem o carro da ronda para fazer seu transporte de volta para casa. Durante a semana em que ocorreu a pesquisa de campo não foram observados problemas ocasionados pela falta de servidor(a) específico(a) para realização de atendimentos e aqueles(as) que se encarregaram da função compareceram de forma rápida. Mesmo nos horários mais conturbados em termos de demanda e aglomeração de pessoas não se percebeu demora significativa ou redução da prestatividade dos funcionários.

Havia um padrão geral nos atendimentos: as informações eram sempre pontuais e, devido ao excesso de atividades, resumiam-se exclusivamente ao que havia sido solicitado, mas, em caso de dúvidas, os(as) atendentes buscavam esclarecer as informações prestadas com paciência. As entrevistadas falaram bem do serviço. O juiz responsável pela vara também avaliou positivamente o

atendimento na secretaria, salientando que “ninguém lá é demasiadamente machista para comprometer o atendimento”. De fato, não se percebeu nos atendimentos a evocação de juízos de valor.

A conclusão a que se chegou foi que a qualidade do contato dos(as) servidores(as) com o público nos balcões também está relacionada com a importância que se dá para esse tipo de atendimento. Entretanto, recursos adicionais, como cartazes, cartilhas, panfletos, vídeos etc., que poderiam auxiliar na transmissão das informações, não estão disponíveis nas unidades judiciais e/ou inexistem, conforme pudemos constatar em campo.

É evidente que, em muitas localidades, os serviços oferecidos perderiam muito em qualidade se não houvesse o atendimento realizado no balcão, e que, em muitos casos, há empenho considerável dos(as) servidores(as) em propiciar um bom atendimento. Muitos deles(as), porém, se ressentem da falta de eventos que os capacitem para atender melhor às mulheres em situação de VDFM, ainda que também seja constante a menção à indisponibilidade de tempo para participação em cursos de formação e/ou capacitação na temática.

Muitos dos atores jurídicos entrevistados, especialmente os profissionais com atitudes e práticas mais “comprometidas” com o tema, reforçaram a tese de que a existência de equipe qualificada nas varas é fundamental para propiciar um melhor atendimento às mulheres.<sup>13</sup> Um promotor afirmou que “é fundamental o trabalho da equipe multidisciplinar, mas está sobrecarregada e precisaria que tivesse atuação exclusiva também para os casos de violência doméstica”.

Em outra cidade, todos os atores jurídicos entrevistados entendem que é indispensável a existência de uma equipe multidisciplinar na vara para melhor atender às mulheres em situação de violência doméstica. Uma diretora de cartório, de outra região, afirmou que é necessário “contar com equipe técnica multidisciplinar própria, em especial para o atendimento das demandas espontâneas e para a realização de acolhimento das mulheres”.

Em outra comarca, uma juíza avaliou a equipe de forma extremamente positiva: “A equipe trabalha só para mim, não tenho que dividir com outra vara, por isso estamos sempre conversando, eles são fundamentais para nós, não sei como as varas de violência doméstica que não têm esse serviço conseguem”. Em um dos municípios pesquisados, a diretora de cartório e o juiz afirmaram que a existência de equipe técnica na vara poderia propiciar um melhor atendimento às vítimas.

---

13. Para uma apresentação das atividades que as equipes multidisciplinares costumam realizar no atendimento às pessoas envolvidas em casos de VDFM e da potencialidade desse tipo de trabalho em complementação ao tratamento jurídico desses casos, ver o capítulo 5 deste livro.

As mulheres que tiveram acesso ao serviço multidisciplinar avaliam de forma positiva o atendimento recebido, reforçando a necessidade que existe de serem ouvidas. Entre as que informaram não ter recebido atendimento da equipe multidisciplinar, houve relatos afirmando que gostariam de conversar, receber orientações sobre o processo e encaminhamento para órgãos da rede de atendimento. Nesse contexto, entende-se que ao menos um acolhimento com profissionais qualificados para a escuta, como assistentes sociais e psicólogas, poderia garantir mais conforto às usuárias da Justiça.

Por fim, vale mencionar que até mesmo das mulheres que afirmaram não ser necessário um acompanhamento psicológico pôde-se extrair o desejo de conversar sobre suas experiências, de modo que o breve contato que tiveram com as entrevistadoras foi positivamente reconhecido por muitas delas. É o que se pode extrair do relato de campo a seguir, realizado por uma das pesquisadoras.

A entrevista ocorreu antes e depois da audiência. A mulher, desde o início, estava preocupada com o horário. Chegou a mencionar algumas vezes que o processo ocupava muito tempo na vida dela e que não tinha tempo. Ela teve a audiência desmarcada hoje pela ausência do acusado em razão de problemas com a intimação dele. Aparentemente, gostou de conversar, porque me deu um abraço muito forte e disse que embora estivesse apressada tinha sido bom conversar. Em verdade, das quatro entrevistas que realizei, três chegaram a agradecer pela conversa (relato de observação de campo).

O segundo aspecto que evidencia o problema da insuficiência de informações transmitidas às mulheres é relativo ao ritual das audiências. O problema é de tal dimensão que até mesmo as funções exercidas no ato processual permaneceram desconhecidas por uma parcela das mulheres entrevistadas, as quais, após as audiências, não conseguiram identificar quem era o(a) magistrado(a) e quem havia exercido a função de Ministério Público, uma vez que não houve apresentações e nem foram oferecidos esclarecimentos. A fala a seguir, de uma mulher em situação de violência doméstica e familiar que não teve acompanhamento jurídico na audiência, ilustra essa realidade.

Eu não sei como é o processo da Lei Maria da Penha. Não sei nada da lei nem de julgamento nenhum, eu nunca participei... Na delegacia também não me explicaram. Será que eu vou ter acompanhamento? Eu gostaria de ter um defensor público, talvez tenha um disponível. Na própria delegacia me disseram que eu tinha direito (mulher em situação de VDFM entrevistada).

A maioria das mulheres entrevistadas para a pesquisa não conhecia os aspectos processuais mais específicos da Lei Maria da Penha, e uma parte delas possuía conhecimento superficial sobre a existência da lei. Na mesma direção aponta a pesquisa DataSenado, de 2019: apenas 19% das brasileiras responderam conhecer muito a legislação, 68% afirmaram conhecer pouco e 11% disseram

não conhecer nada.<sup>14</sup> Dessa forma, tem-se um percentual de 87% das brasileiras que declararam conhecer somente um pouco da lei, sendo que tal porcentagem já havia chegado a 95% em anos anteriores, o que aponta para a necessidade de constante divulgação da legislação. Esse desconhecimento impacta diretamente o acesso de mulheres em situação de violência à justiça. Somam-se a esse aspecto as lacunas no acesso à informação suficiente e precisa sobre os mecanismos de proteção e assistência às mulheres e seus dependentes previstos na legislação.

Há pouco espaço de fala para as mulheres. Como não são incentivadas a se manifestar durante a audiência, são direcionadas a elas apenas perguntas pontuais, ou seja, há pouca interação dos profissionais jurídicos com as mulheres. Também é preciso considerar o fato de que, apesar de a Lei Maria da Penha garantir à mulher em situação de violência o acesso à assistência jurídica, prestado pela defensoria ou por outro serviço gratuito, grande parte das mulheres não consegue acessar esses serviços, por serem em número insuficiente e por vezes não estarem disponíveis.<sup>15</sup> Quando questionadas sobre o que acharam da audiência, foi comum que, mesmo as mulheres que avaliaram positivamente o ato processual, não tenham conseguido compreender totalmente o que aconteceu na sala.

Sobre o espaço de fala nas audiências, Daniel Simião e Luís Roberto Cardoso de Oliveira (2016), ao analisarem as audiências nos juizados de VDFM do Distrito Federal, mostram que nelas há pouco espaço para uma audição efetiva dos envolvidos nos fatos. Impera o que os autores chamam de “exclusão discursiva”, de modo que a interpretação dos fatos pelos(as) magistrados(as) é independente dos sentidos atribuídos pela ofendida e acusado.

Na justiça penal não há espaço para a participação da vítima, e ela se torna “testemunha de seu próprio caso”, não tendo poder de decisão (Rifiotis, 2008), já que em boa parte dos casos a ação penal é movida pelo Estado contra o acusado, tendo o Ministério Público, e não a mulher, como parte processual.<sup>16</sup>

Numa mesma vara, duas das mulheres entrevistadas apresentaram opiniões divergentes sobre audiências que ocorreram no mesmo dia e local e contando com a participação dos mesmos profissionais. Enquanto a primeira considerou que teve a sua demanda atendida, para a segunda não houve uma resposta adequada. Porém, ambas compartilhavam um sentimento em comum: a incompreensão gerada pela falta de acesso a informações e ausência de tradução dos rituais e

---

14. Informação disponível em: <<https://bit.ly/34REVB9>>. Acesso em: set. 2021.

15. O capítulo 4 desta publicação traz uma discussão acerca da atuação da Defensoria Pública nos casos de VDFM, destacando experiências positivas dos órgãos estaduais na tentativa de ampliar o alcance dos serviços prestados às mulheres ao assessoramento jurídico na seara penal.

16. A atuação do Ministério Público na matéria, aspecto central do processamento dos feitos de VDFM em razão de o órgão ser o titular da ação penal em vários dos crimes associados, é tema do capítulo 3 desta publicação.

dos jargões jurídicos utilizados, o que impossibilitou o entendimento de partes importantes da audiência.

A primeira entrevistada relatou que, mesmo desconhecendo o objetivo da audiência, quando entrou na sala não foi informada a respeito e nem sobre o que poderia acontecer naquela ocasião. Durante a audiência, ela disse que não gostaria que o réu fosse preso, pois tinha “pena dele”, o que queria era “dar um susto” nele, e acreditava que o processo cumpriu com esse objetivo. A assessora perguntou se ela tinha certeza sobre encerrar o processo, ao que ela respondeu que sim, porque “precisava de paz”. Ela ainda teve a iniciativa de perguntar o que deveria fazer caso algo ocorresse, mas, na entrevista realizada após a audiência, declarou não ter entendido a resposta que lhe foi dada acerca do seu questionamento. Sobre a atuação dos atores jurídicos, disse que o promotor era “bem básico” e acredita que ele poderia ter “explicado mais” durante a audiência. Quando questionada se recomendaria que outras mulheres acionassem a Lei Maria da Penha, disse que sim, mas que considerava a Justiça “bem relapsa, bem lenta, bem... *descaso*”.

A segunda entrevistada disse que ninguém no sistema de justiça lhe explicou como funcionava a lei, e só obteve informações porque pesquisou por conta própria. Afirmou ainda que não entendeu a audiência e que estava sem saber o que foi resolvido, pois o promotor deu sua conclusão, e o juiz nada disse. Ela se mostrou insatisfeita porque, durante a audiência, o promotor não sabia do que se tratava o caso. Sobre esse aspecto, ela observou: “Eu acho que, quando se faz uma audiência, a gente tem que estar preparado pra receber aquela pessoa, o que não ocorreu”. Ela também afirmou ter falado apenas o que lhe foi perguntado, “mas são tantas coisas que a gente quer falar, e o tempo também...”. Quando questionada se acionaria novamente a legislação, garantiu que “não procuraria de novo a Justiça (...) esse processo foi a última vez” porque ela tinha ficado bastante “abalada psicologicamente”.

Conforme podemos observar, as varas e juizados nas quais as(os) operadoras(es) do direito se apresentam preocupados em explicar o ritual da audiência e traduzir o vocabulário técnico são exceções dentro da prática estabelecida, que abusa de jargões jurídicos e termos técnicos. Em entrevista, a advogada que acompanhou uma mulher em situação de VDFM na audiência declarou às pesquisadoras que a linguagem utilizada é sempre extremamente técnica e não costuma haver tradução do vocabulário para as partes; logo, as informações produzidas na audiência são pouco acessíveis às mulheres.

Uma das poucas práticas institucionais observadas que destoava desse cenário geral foi identificada em uma das varas visitadas e acontece horas antes da

audiência de que trata o art. 16 da Lei nº 11.340/2006,<sup>17</sup> momento em que as mulheres podem manifestar o desejo de desistir da continuidade do processo. Nessa localidade realiza-se uma sessão em grupo para esclarecer em quais situações a renúncia é possível, o que fazer em caso de novas agressões, o que é o ciclo de violência e os locais onde as mulheres podem buscar assistência psicológica, além de serem sanadas dúvidas. Desse grupo participam a defensora pública, a psicóloga do juizado e todas as mulheres que terão audiência no dia. As mulheres entrevistadas que passaram por esse grupo mostraram ter se apropriado das informações obtidas na sessão e durante audiência. Utilizaram termos que aludem aos tipos penais e sinalizaram em quais casos não poderiam desistir e que seriam encaminhados para o Ministério Público. Apesar desse cuidado inicial, não há na localidade outra iniciativa voltada a fornecer informações sobre as demais etapas processuais, sendo verificados os mesmos problemas de falta de acesso a informações nas etapas seguintes. Observou-se, por exemplo, que as entrevistadas cujos processos encontravam-se em outras fases mostraram não ter informações sobre os passos seguintes, a finalidade da audiência ou o que ocorreria depois.

A ausência de informações de qualidade, que deveriam ser repassadas às mulheres, perpassa todo o sistema de justiça, desde o atendimento inicial, nas delegacias,<sup>18</sup> até as audiências. A indisponibilidade de servidores(as), a ausência de treinamento especializado para os que trabalham com a temática, o excesso de processos e a conseqüente lentidão do sistema, somados ao palavreado jurídico utilizado nos atendimentos e durante as audiências, prejudicam todas as mulheres que buscam a intervenção do Estado para as situações de violência vivenciadas. As mais afetadas, certamente, são mulheres mais pobres, com pouco acesso à escolarização formal, negras, moradoras das periferias e com menos recursos financeiros disponíveis (e conseqüentemente menos acesso ao atendimento jurídico pago). Percebe-se, portanto, que a desigualdade social também atua aqui, ainda que haja garantia formal de acesso à justiça a todas as mulheres em situação de violência.

É importante considerar, porém, que, para além do trabalho com os processos judiciais, há no próprio Poder Judiciário várias atividades voltadas ao

---

17. O art. 16 prevê que "Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei, só será admitida a renúncia à representação perante o juiz, em audiência especialmente designada com tal finalidade, antes do recebimento da denúncia e ouvido o Ministério Público" (Brasil, 2006). Durante a pesquisa, verificou-se a existência de distintas nomenclaturas para nomear as audiências do art. 16, além de diferentes formatos. Em algumas localidades, essa audiência só é agendada após manifestação da vítima pela interrupção do processo criminal, outras agendam para todas as ações condicionadas à representação criminal da vítima, independentemente de solicitação desta (CNJ e Ipea, 2019).

18. Diversos estudos abordam a atuação das delegacias, entre eles, merecem particular atenção: Ardaillon (1989); Blay e Oliveira (1986); Brandão (1998); Brocksom (2006); Carrara, Vianna e Enne (2002); Debert e Gregori (2002; 2008); Grossi (1998); Amaral *et al.* (2001); Machado e Magalhães (1999); Moraes (2006); Muniz (1996); Nelson (1996); Oliveira (2006); Rifiotis (2003); Santos (1999); Soares (1999); Moraes e Sorj (2009); Suárez e Bandeira (1999).

enfrentamento e à prevenção da VDFM. Entre essas atividades, destacamos os grupos reflexivos para autores de violência,<sup>19</sup> os grupos terapêuticos voltados para mulheres, as campanhas educativas e as parcerias com a rede municipal de educação, para atuação junto aos alunos e alunas em idade escolar na divulgação da lei e dos direitos humanos, medidas previstas na Lei Maria da Penha.

Há, no entanto, uma lacuna de iniciativas voltadas a esclarecer os ritos processuais, fornecendo informações jurídicas de qualidade às mulheres em situação de violência. Os dados trazidos mostram a dimensão do problema e o impacto no acesso a direitos.

A educação feminista em direitos, tema da seção seguinte, pode ser uma das frentes de atuação do Poder Judiciário em parceria com a sociedade civil no enfrentamento à VDFM, diante da falta de políticas públicas dessa natureza. Essa frente contribuiria para que mais mulheres se reconhecessem como sujeitos de direitos e para melhorar a qualidade do acesso à justiça.

### **3 EDUCAÇÃO FEMINISTA EM DIREITOS: PROMOTORAS LEGAIS POPULARES E O PROJETO MARIA, MARIAS**

A discussão apresentada na seção anterior mostra a distância dos procedimentos judiciais da realidade das mulheres em situação de violência. As práticas adotadas, ao invés de aproximar, afastam essas mulheres da Justiça e de seus procedimentos, ao utilizarem uma linguagem hermética, não esclarecerem a finalidade e os resultados dos procedimentos e não disponibilizarem acesso a advogados(as) gratuitos(as). Outro fator que contribui para isso é o tempo que transcorre entre a ida à delegacia e a obtenção da proteção garantida pela lei e a finalização do processo. Como já referido, em seus relatos, muitas mulheres alegam não ter compreendido as situações vivenciadas e não saber quais são as próximas etapas do processo, gerando insegurança frente à situação em que buscam acessar direitos garantidos pela legislação. Para além das medidas internas que podem ser adotadas pelo Poder Judiciário para aprimorar o atendimento prestado, a educação em direitos apresenta-se como importante ferramenta para diminuir os obstáculos enfrentados pelas mulheres que recorrem à Justiça.

Conforme referido anteriormente, Pasinato (2015) alerta para a importância de se observar aspectos sociais e culturais no processo de reconhecimento de direitos e de sua realização, o que passa por distintas dimensões sociais, como os aspectos educacionais, o *status* e o meio social onde a pessoa vive, além do acesso à informação sobre direitos e sobre como acionar a Justiça e a localização territorial dos equipamentos que possibilitam que as mulheres obtenham seus direitos.

---

19. Os grupos reflexivos para autores de violências são objeto de discussão no capítulo 5 deste livro.

No âmbito desses equipamentos, em particular os que fazem parte do sistema de justiça, há os aspectos ligados ao formalismo, à linguagem jurídica inacessível para leigos e ao excesso de trâmites burocráticos, que constituem barreiras que aumentam a distância simbólica entre os tribunais e a sociedade, além da desconfiança da população em relação a essas instituições e seus representantes (Cappelletti e Garth, 1988; Souza Santos *et al.*, 1996 *apud* Pasinato, 2015).<sup>20</sup> O direito, assim como outros saberes, é distante do cotidiano das pessoas e é um saber de difícil compreensão.

Uma das medidas adotadas para aproximar o direito e a justiça da população é a educação popular em direitos, a qual possibilita desafiar o monopólio dos operadores do direito de “dizer o direito”. Entende-se que, para além de conhecer a existência da Lei Maria da Penha, é necessário que as mulheres reconheçam que há um direito sendo violado e os caminhos que podem percorrer para cessar essa violação. A educação em direitos é pensada aqui como uma estratégia prática que possibilita que as pessoas se reconheçam enquanto sujeitos de direitos e acionem as leis, minimizando assim os obstáculos de acesso à justiça. Ou seja, a educação em direitos conjuga duas dimensões do acesso à justiça propostas por Pasinato (2015): estratégias práticas e condições pessoais.

Outro dado da pesquisa DataSenado<sup>21</sup> referida anteriormente mostra que o desconhecimento não se restringe à legislação, mas também abarca os serviços de proteção à mulher. A polícia é o serviço mais conhecido: 78% já ouviram falar ou conhecem a Delegacia da Mulher. Os números caem em relação a outros serviços: 52% declararam que ouviram falar ou conhecem a Defensoria Pública, 47%, as casas Abrigo e 37%, a Casa da Mulher Brasileira (CMB). Esses números mostram o pouco conhecimento da rede de atendimento a mulheres em situação de violência.<sup>22</sup>

É importante destacar que a educação como ferramenta para o enfrentamento da violência baseada no gênero está prevista na legislação. Em seu art. 8º, a Lei Maria da Penha prevê: i) a realização de campanhas educativas de prevenção da VDFM; ii) a difusão de seu conteúdo e dos instrumentos de proteção aos

20. Cappelletti, M.; Garth, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Safe, 1988. Souza Santos, B. de *et al.* *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento, 1996.

21. Disponível em: <<https://bit.ly/34REVB9>>. Acesso em: set. 2021.

22. A rede especializada no atendimento à mulheres em situação de violência é composta basicamente por: centros de atendimento à mulher em situação de violência (centros de referência de atendimento à mulher – Crams; núcleos de atendimento à mulher em situação de Violência; e centros integrados da mulher); casas abrigo; casas de acolhimento provisório (casas de passagem); delegacias especializadas de atendimento à mulher (Deams) (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 (JVDFM); Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180; Ouvidoria da Mulher; serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica; postos de atendimento humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas) e Núcleo de Atendimento à Mulher (Nuam) nos serviços de apoio ao migrante (Brasil, 2011).

direitos humanos das mulheres; iii) a promoção de programas educacionais que disseminem respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia; e iv) a inclusão de conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da VDFM nos currículos escolares de todos os níveis de ensino. Essas medidas devem se dar por meio de políticas públicas articuladas entre União, estados, Distrito Federal e municípios e de ações não governamentais.

Duas iniciativas na seara da educação em direitos voltada às mulheres, visando difundir o direito sob uma perspectiva feminista, são as Promotoras Legais Populares (PLPs) e o projeto Maria, Marias, esta realizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Ambas as iniciativas estão a cargo da União de Mulheres de São Paulo e serão mais bem detalhadas adiante, com base nas experiências identificadas na cidade de São Paulo, visando à reflexão sobre as potencialidades da educação feminista em direitos.<sup>23</sup>

Antes de falar um pouco mais sobre as PLPs e o Maria, Marias, cabe dizer o que significa uma educação feminista. Ana Paula Portella e Taciana Gouveia (1998) apontam a década de 1970 no Brasil como a época em que se constituiu a base de uma metodologia para se trabalhar com mulheres a partir dos grupos feministas de autorreflexão e ajuda. Esses grupos reuniam mulheres para refletir sobre suas próprias vidas, de modo que, juntas, encontrassem formas de modificá-las – foi neles que se gestou a ideia da educação como prática transformadora também das relações de gênero.

As metodologias político-educativas desenvolvidas pelas feministas nesse período apresentam similaridades com a educação popular baseada na pedagogia do oprimido, criada por Paulo Freire.<sup>24</sup> Entre as semelhanças, destacam-se: i) a priorização do trabalho de formação de consciência nas bases, sendo a educação um processo fundamental para ajudar esses sujeitos a iniciarem mudanças em suas vidas; ii) o compartilhamento da ideia de que a sociedade está fundada em

---

23. A União de Mulheres é uma organização feminista autônoma que mobiliza e defende os direitos das mulheres desde 1981. As atividades dessa organização visam chamar a atenção para os desafios que precisam ser enfrentados a fim de que a igualdade seja alcançada, também apresentando propostas e, principalmente, empoderando mulheres objetivando que elas possam ser mais livres para desenvolver todo seu potencial pessoal, social, político e econômico. Além das PLPs e do projeto Maria, Marias, a organização desenvolve ainda atividades como o Yayartes (bloco carnavalesco Casa de Dona Yayá), cursos de igualdade de gênero e direitos das mulheres em parceria com instituições e eventos diversos como seminários, rodas de conversa e atos públicos, entre eles o 8 de Março e o Abraço Solidário às Mulheres em Situação de Violência, que tem por objetivo ampliar o debate sobre as desigualdades que historicamente afligem as mulheres. Disponível em: <<http://www.uniaodemulheres.org.br/>>.

24. A pedagogia freiriana critica o modelo tradicional de educação, entendido como ineficaz e desumanizante, na medida em que desconsidera o sujeito central da relação pedagógica (o aluno). Esse modelo é denominado bancário pelo educador e ignora a experiência de vida dos(as) alunos(as), assim como os contextos em que vivem, tornando-se uma educação dissociada da realidade e das pessoas. É uma educação que não educa, pois não permite a apropriação do conhecimento que leva à formação de sujeitos nem a transformação da realidade em que esses sujeitos vivem (Freire, 2018).

relações de dominação e conflito entre os grupos sociais; iii) a crítica radical dos vários sistemas de exploração econômica; iv) a indicação da necessidade urgente de transformações estruturais, enfatizando as dimensões econômicas, já que não é possível pensar apenas em mudanças culturais e sociais; v) o embasamento na “ética da pobreza”;<sup>25</sup> e vi) um grande respeito pelas expressões da cultura popular (Portella e Gouveia, 1998).

Segundo Portella e Gouveia (1998), o movimento feminista criou uma metodologia para a ação educativa, a qual está fortemente ancorada na perspectiva de gênero. Essa metodologia enfatiza as atividades de grupo no formato participativo e faz uso de técnicas que articulam subjetividade e racionalidade, experiência pessoal e conhecimento teórico e técnico. As perspectivas feministas contemporâneas enfatizam processos e conteúdos relacionados à individuação dos sujeitos, notadamente em relação aos processos de formação da identidade, nos quais as questões de gênero ocupam um lugar primário, e buscam destacar a inter-relação constante entre identidade pessoal, social e coletiva.

Trabalhar com a perspectiva de gênero no sentido de uma ação político-educativa transformadora é trabalhar com o reconhecimento de que as mulheres detêm reduzido poder na sociedade e de que isso se constitui em uma injustiça social. A atividade educativa, portanto, se apresenta como um dos meios para se alcançar o empoderamento das mulheres e, conseqüentemente, maior justiça social (Portella e Gouveia, 1998, p. 13).

Nesse diapasão, fortalecer mulheres para que possam agir e transformar a realidade onde vivem e auxiliar outras mulheres são alguns dos objetivos das PLPs e do projeto Maria, Marias. Segundo Maria Amélia de Almeida Teles e Fernanda Matsuda (2014, p. 34), as PLPs têm como objetivo principal:

capacitar mulheres para que conheçam seus direitos e se tornem pessoas comprometidas não só em mobilizar outras mulheres para a ação e defesa de seus direitos como também atuar junto às instâncias dos serviços públicos policiais, da saúde, educação e órgãos auxiliares de justiça como o Ministério Público ou junto ao judiciário, para buscar soluções concretas para os problemas. Visa também elaborar e buscar meios de implementar políticas públicas que possam desconstruir a desigualdade social, econômica e política entre mulheres e homens e promover a justiça e a cidadania.

Partindo do diagnóstico de que o direito é distante do cotidiano das pessoas, tanto as PLPs quanto o projeto Maria, Marias visam aproximar as mulheres do mundo jurídico, não apenas falando sobre leis e sobre como os direitos foram conquistados, mas trazendo representantes das diversas instituições e

---

25. A ideia de que existe ética dos pobres baseada na solidariedade, na busca da coesão social e na manutenção das tradições.

fazendo visitas aos equipamentos públicos. Isso possibilita que diálogos sejam estabelecidos entre as participantes e juízas(es), defensoras(es), promotoras(es), assistentes sociais, psicólogas(os), entre outras(os) profissionais que atuam na rede de atendimento.

A criação do curso de formação de PLPs está relacionada com o seminário do Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), realizado em maio de 1992. Foi nesse evento que a União de Mulheres e a organização Themis,<sup>26</sup> do Rio Grande do Sul, tomaram conhecimento da existência, em outros países, de cursos visando informar as mulheres sobre direitos. Os primeiros cursos foram realizados pela Themis em 1993, em Porto Alegre, e pela União de Mulheres em 1994, em São Paulo. Desde então, sua difusão pelos dois estados e pelo território brasileiro vem ocorrendo. Dados da organização Themis<sup>27</sup> indicam que as PLPs já estão implementadas em quatorze municípios do estado do Rio Grande do Sul e em onze estados brasileiros. No estado de São Paulo, as PLPs estão presentes em pelo menos 35 municípios<sup>28</sup> e estima-se que há de 20 mil a 25 mil PLPs formadas ao longo de 26 anos de existência (Teles, 2019).

Ainda de acordo com Teles (2019), as PLPs são um projeto feminista de educação popular em direitos sob uma perspectiva de raça, classe e gênero. Têm como uma das referências a Constituição Federal promulgada em 1988, mas com a constatação, por parte dos movimentos feministas, de que a inscrição dos direitos humanos das mulheres na Constituição não era garantia segura para a sua efetivação. As PLPs nasceram e permanecem com o propósito de transformar a igualdade de direitos conquistada em prática diária de vida. Fernanda Fernandes de Oliveira (2014) entende que o acesso ao conhecimento dos direitos proposto no curso de formação de PLPs é uma forma de dialogar e de utilizar o direito oficial. A ideia é desanuviar o direito para fazer uso dele nas situações em que se precisa resolver algum problema ou dar alguma orientação.

A procura pelo curso de PLPs na cidade de São Paulo é alta. Nos últimos anos foram cerca de 700 a 900 inscrições para as cerca de 120 vagas ofertadas, mostrando a grande demanda existente. Devido à alta procura, foi adotada como processo seletivo a realização de sorteio público, visando contemplar a diversidade de raças/etnias e faixas etárias condizentes com o perfil da sociedade brasileira,

---

26. A Themis é uma organização da sociedade civil com sede em Porto Alegre. Foi criada em 1993 por um grupo de advogadas e cientistas sociais feministas com o objetivo de enfrentar a discriminação contra mulheres no sistema de justiça.

27. Disponível em: <<http://themis.org.br/fazemos/promotoras-legais-populares/>>.

28. Há notícia de pelo menos 35 cidades paulistas que realizam PLPs e que são parceiras da União de Mulheres. Entre os municípios estão São Paulo, Campinas, Hortolândia, Jundiaí, Sorocaba, Piracicaba, Águas de Lindóia, Botucatu, Araraquara, São Carlos, São José dos Campos, Grande ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá), Ribeirão Pires, Santos, Guarujá, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, entre outros. Cabe salientar que outras organizações, como a já mencionada Themis e o Geledés, também promovem o curso de formação de PLPs.

ainda que, lamentavelmente, haja uma procura baixa por parte de mulheres indígenas, asiáticas e trans.<sup>29</sup>

Apesar disso, pode-se dizer que há diversidade entre as mulheres que participam dos encontros e de outras atividades do processo de educação popular em direitos. Em sua maioria, são mulheres de poder aquisitivo baixo ou médio, trabalhadoras de serviços públicos ou conveniados, de creches e escolas fundamentais, vendedoras ambulantes de artesanatos e outros materiais, desempregadas, estudantes de ensino médio e de universidades, de sindicatos, periferias e comunidades (Teles, 2019, p. 234).

O caráter multiplicador da formação das PLPs pode ser visualizado na própria disseminação dessa iniciativa. Um exemplo é processo de criação das PLPs da cidade de Campinas, descrito por Juliana Bernal Leme e Maria Regina Teodoro (2019). O primeiro curso ocorreu em 1996, realização de uma organização não governamental, tendo uma de suas integrantes formada no primeiro curso de São Paulo. Embora o projeto tenha sido interrompido, o curso foi retomado em 2008 pelas formadas no primeiro curso de Campinas. Desde então, houve vários desdobramentos, como o módulo reduzido de formação, denominado Lei Maria da Penha na Comunidade, criado em 2015. Esse módulo reduzido de formação, segundo as autoras, foi elaborado a partir da solicitação de mulheres que vivem nas comunidades e da constatação de que é na periferia que a violência contra as mulheres mais ocorre. Também em 2015, foi organizada a primeira audiência pública sobre juizado especializado de VDFM, para cobrar a instalação do equipamento na cidade, providência que só foi tomada em 2018 (Leme e Teodoro, 2019).

Quanto ao projeto Maria, Marias, na cidade de São Paulo, podemos dizer que se trata de um desdobramento das PLPs. O Maria, Marias, assim como as PLPs, é uma iniciativa feminista em educação popular em direitos sob uma perspectiva de raça, classe e gênero, só que focado na difusão da Lei Maria da Penha. O projeto nasceu no ano seguinte à promulgação da lei, visando difundir-la. Tem por objetivo a democratização do direito e a edificação da cidadania por meio do conhecimento da legislação, para o fim específico de enfrentar e erradicar a VDFM no Brasil.

Visando atingir tais objetivos, o Maria, Marias promove um curso anual com encontros semanais durante seis meses, com informações sobre a Constituição Federal, os tratados internacionais de direitos humanos das mulheres, além de serem oferecidas reflexões sobre o conceito de violência contra as mulheres, violência de gênero, o ciclo da violência doméstica e familiar e a Lei Maria da

---

29. Informações fornecidas por Marília Kayano, coordenadora de projeto da União de Mulheres, por meio de contato telefônico realizado no dia 12 de agosto de 2020.

Penha. O histórico da lei, suas diretrizes e artigos também são trabalhados, bem como o que é a medida protetiva e como ela deve ser requerida e encaminhada. Representantes das delegacias de defesa da mulher, da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Judiciário e de centros de referência da mulher são convidadas para falar sobre como devem funcionar esses serviços, aproximando as participantes da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. A cada edição do curso são realizadas visitas a pelo menos cinco instituições responsáveis pela implementação da lei.

A metodologia aplicada parte do princípio da construção coletiva de conhecimentos e ações. Os direitos e a própria Lei Maria da Penha são trabalhados em conjunto com os saberes e experiências apresentados pelas participantes. Todos os encontros são iniciados com reflexão sobre o encontro anterior e trocas a partir de notícias sobre violência contra as mulheres trazidas pelas participantes. O objetivo é obter habilidades de comunicação, planejamento e organização e outras atividades que facilitem o exercício do uso da palavra pelas mulheres. Estimula-se a prática solidária entre elas, de maneira que possam orientar e acolher outras mulheres em situação de violência e divulgar as diretrizes gerais da lei, de modo a sensibilizar profissionais e fortalecê-las para que façam a denúncia e se conscientizem de que têm direito a viver sem violência (Teles, 2015).

O projeto Maria, Marias já formou pouco mais de trezentas mulheres. O número anual de participantes do curso gira em torno de 25. Grupos pequenos são tidos como ideais por permitirem que as participantes sejam colocadas em círculo, facilitando a comunicação e a troca de experiências, reflexões e análises. O formato circular permite que todas possam se ver, além de uma maior interação no processo de construção conjunta do conhecimento (Teles, 2015).

O perfil das inscritas no projeto Maria, Marias foi coletado em 2018 e 2019 no momento do preenchimento da ficha de inscrição. A tabela 1 traz a porcentagem de inscritas de acordo com a cor ou raça declaradas.

TABELA 1  
São Paulo: mulheres inscritas no projeto Maria, Marias segundo cor ou raça

Cor ou raça	2018		2019	
	Números absolutos	%	Números absolutos	%
Branca	21	46,7	23	50,0
Preta	14	31,1	15	32,6
Parda	9	20,0	7	15,2
Indígena	1	2,2	1	2,2
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Projeto Maria, Marias.

Com relação a cor ou raça, chama atenção o fato de a porcentagem de mulheres que se declararam pretas ser superior ao perfil da população brasileira, que era de 9,3% e 9,4% em 2018 e 2019, respectivamente, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (IBGE, 2019; 2020). A mesma pesquisa aponta que, em 2018 e 2019, a porcentagem de moradores declarados de cor branca era de 43,1% e 42,7%, respectivamente, e 46,5% e 46,8% de pardos, sendo a porcentagem de inscritas brancas próxima ao perfil brasileiro e a porcentagem de mulheres pardas, inferior.

TABELA 2  
São Paulo: mulheres inscritas no projeto Maria, Marias segundo faixa etária

Faixa etária	2018		2019	
	Números absolutos	%	Números absolutos	%
21 a 30 anos	14	31,1	13	28,3
31 a 40 anos	16	35,6	12	26,1
41 a 50 anos	6	13,3	9	19,6
Acima de 51 anos	9	20,0	12	26,1
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Projeto Maria, Marias.

No que diz respeito à idade das participantes, percebe-se uma diversidade, como mostra a tabela 2, o que faz com que durante o curso existam mulheres em diversas etapas de suas vidas, provocando uma rica troca de experiências e aproximando as diversas gerações em torno de um tema comum: a violência contra as mulheres. Quanto à profissão das inscritas, a maioria declarou ser assistente social, psicóloga ou advogada, havendo também terapeutas, secretárias, pesquisadoras, auxiliares de enfermagem, enfermeiras, agentes comunitárias da saúde, pastoras, técnicas de edificação, auxiliares administrativas, vigilantes, monitoras escolares, guardas civis, atendentes, educadoras, entre outras. A predominância das três profissões mencionadas está diretamente relacionada com a porcentagem de participantes que declararam trabalhar com mulheres em situação de violência: 64,4% em 2018, subindo para 84,4% no seguinte. Tal fato se deve à divulgação do projeto Maria, Marias na rede de atendimento a mulheres em situação de violência e aponta para a demanda por capacitação e especialização dessas trabalhadoras. Cabe também apontar que uma parte das inscritas no Maria, Marias declarou que soube do projeto por ter participado ou estar participando das PLPs, sendo 21 mulheres (46,6%) em 2018 e 13 (28,2%) em 2019.

As vozes das participantes, captadas nas avaliações feitas ao final de cada curso, revelam a potência do projeto Maria, Marias e foram analisadas por Angotti e Perrone (2016). Na avaliação, buscou-se captar as impressões gerais sobre o

curso, sugestões de modificação e o que significou participar do Maria, Marias. A palavra empoderamento apareceu em muitas das respostas das participantes. O empoderamento, segundo elas, é derivado do conhecimento do conteúdo da Lei Maria da Penha e dos demais direitos garantidos. Na opinião das participantes, ter conhecimento é empoderar-se e é o que permite que elas exijam esses direitos, que lutem por eles e que possam multiplicar o conhecimento adquirido, passando essas informações a outras mulheres. Elas também apontaram que se empoderar é se libertar e poder libertar outras mulheres. A importância das visitas realizadas aos equipamentos da rede de atendimento a mulheres em situação de violência também foi registrada nas falas das participantes. As visitas possibilitam conhecer na prática a aplicação da lei, assim como as falhas existentes. Além disso, aproximam as alunas da realidade, possibilitam sua inserção na rede e facilitam o conhecimento sobre como devem proceder para que as mulheres que as procuram tenham os obstáculos de acesso à justiça minimizados (Angotti e Perrone, 2016).

As autoras salientam que empoderamento, conhecimento, luta e rede são as palavras que resumem o que significou para essas mulheres participar do Maria, Marias. Na visão de uma das participantes, conhecer a lei é essencial para que “a mulher em situação de violência se sinta segura para iniciar uma mobilização para sair dessa situação”.

Ao conhecer os direitos humanos das mulheres, compreender o processo histórico de construção desses direitos, desmistificar essencialismos que justificam e reproduzem desigualdades, ter acesso às leis e aos meios de efetivá-las, as participantes do Maria, Marias se empoderaram enquanto sujeitos de direitos. A bagagem jurídica que adquirem as permite também reconhecer-se ou fortalecer-se enquanto sujeito político, elemento ressaltado pelas participantes em suas avaliações (Angotti e Perrone, 2016, p. 497).

Em reportagem da *Folha de S. Paulo* (Mantovani, 2018), uma mulher que participou tanto das PLPs de São Paulo quanto do projeto Maria, Marias relatou como o conteúdo apreendido foi fundamental para auxiliar a sua avó, quando descobriu que era ela agredida pelo avô. Além de saber onde buscar auxílio, pôde usar a sua voz quando foram mal atendidas na delegacia e na Defensoria Pública. Ela relata que “Não queriam nos deixar falar com a advogada. Mas eu estava preparada para dar respostas, usar termos jurídicos. Conseguimos a medida protetiva”. Além de o conhecimento adquirido ter sido fundamental para conseguir que a avó acessasse a proteção garantida pela lei, também a ajudou a lidar com a família, podendo mostrar que a avó teve os seus motivos para ficar calada por tantos anos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que as mulheres consigam acessar a proteção conferida pela Lei Maria da Penha, é fundamental que elas reconheçam que um direito foi violado, que conheçam os mecanismos de proteção disponibilizados pela lei e saibam como

acessar esses direitos. Reconhecer-se como sujeito de direitos é um dos aspectos do acesso à justiça, que passa pela garantia legal e pelas práticas capazes de transformar o que está previsto na lei em acesso real e efetivo. Para pensar sobre o desafio da diminuição da distância entre o progresso legislativo ocasionado com a promulgação da Lei Maria da Penha e o efetivo acesso à justiça (Pasinato, 2015), trabalhamos aqui duas frentes: o atendimento a mulheres em situação de violência pelo Poder Judiciário e duas iniciativas de capacitação em direitos para mulheres.

As entrevistas conduzidas durante a pesquisa realizada pelo Ipea (CNJ e Ipea, 2019) permitem inferir que o grau de informação que as mulheres possuem sobre os procedimentos e os processos judiciais que resultam das denúncias de VDFM é baixo, e que o contato com o Poder Judiciário não se mostra suficiente para sanar dúvidas e esclarecer procedimentos. São poucas as iniciativas do Poder Judiciário para esclarecer o público de seus serviços sobre o funcionamento do sistema de justiça e o andamento de um processo judicial, tal como a sessão em grupo realizada com as mulheres antes da audiência do art. 16 da Lei nº 11.340/2006, descrita na primeira seção deste capítulo. E, de modo geral, as boas experiências são pontuais e dependem muito mais do esforço individual do que do incentivo do sistema.

Adicionalmente, a pesquisa verificou que há mais diversificação do que padronização na atuação de varas/juizados que lidam com VDMF, sendo o perfil do(a) magistrado(a) um fator decisivo na qualidade do atendimento prestado às mulheres (CNJ e Ipea, 2019).

Apesar dos avanços estruturais das varas/juizados especializados, o atendimento observado em unidade não especializada conduzida por magistrado(a) com atuação de perfil comprometido tendeu a ser mais qualificado do que aquele em vara especializada conduzida por juiz/juíza com atitude resistente e mesmo moderada (CNJ e Ipea, 2019). Parece também depender mais das características pessoais dos oficiais de justiça do que de uma diretriz implementada pelo órgão responsável a realização de intimação em que sejam sanadas dúvidas das mulheres e passadas informações sobre os locais onde poderiam buscar atendimento e orientação. O mesmo tipo de problema se observa em relação aos servidores da Justiça, no atendimento prestado nos balcões dos cartórios judiciais, e aos operadores do direito, no contato que mantêm com as mulheres durante as audiências, quando tampouco esclarecem suficientemente sobre o processo, suas fases e os ritos correspondentes.

Nos mais diversos municípios, do interior às grandes metrópoles, do litoral à floresta, passando pelos sertões, regiões de fronteira e pelo centro do país, a falta de informações transforma o atendimento que acontece nos vários espaços do sistema de justiça em um ritual pouco acessível e até mesmo ininteligível para as mulheres que sofreram VDFM, impactando a forma como elas acessam seus direitos. Em outras palavras, as experiências das mulheres são marcadas

por procedimentos judiciais distantes das realidades da maior parte delas, com linguagem e ritos que não são universalizados. A situação é agravada pelo fato de que grande parte dessas mulheres não consegue acessar advogados(as) ou atendimento jurídico através da Defensoria Pública.

Nesse contexto, as percepções das mulheres sobre a justiça, o Judiciário e o processo judicial são baseadas no descompasso entre as expectativas que possuíam inicialmente – muitas com variedade de pleitos nem sempre previstos na legislação – e o atendimento que de fato receberam. Ressalte-se, por sua vez, que os atendimentos oferecidos a elas pelo sistema de justiça não são baseados apenas na “letra fria da lei”, uma vez que as subjetividades relacionadas à forma como operadores e agentes enxergam o mundo e interpretam a violência de gênero estão claramente presentes na maneira como tratam e se relacionam com essas mulheres. Não é incomum também que, no momento do atendimento, esses agentes e operadores coloquem suas subjetividades e crenças pessoais acima do que está descrito na Lei Maria da Penha (Matias, 2015).

É evidente, portanto, que estamos diante de um problema público de grande proporção – em termos do número de mulheres atingidas e do impacto sobre suas vidas – e que ocorre no âmbito estatal, durante o próprio processo de implementação da Lei Maria da Penha. No entanto, o que se vê dentro do Poder Judiciário são poucas iniciativas e incapazes de dar uma resposta à altura dessa questão.

A fala das mulheres entrevistadas e as observações realizadas indicam que algumas medidas poderiam ser adotadas pelo Poder Judiciário para melhorar o acesso à justiça. Entre essas medidas pode-se destacar: i) uso de linguagem acessível por todos(as) os(as) servidores(as); ii) a adoção de práticas sistemáticas para esclarecer os procedimentos e informar as mulheres sobre o processo judicial; e iii) o treinamento de todos(as) os(as) servidores(as), com atenção especial para oficiais de justiça e aqueles(as) que atuam no balcão das varas, tendo em vista serem esses(as) os(as) profissionais que apareceram nos relatos e observações como o primeiro contato das mulheres com o Judiciário.

Melhorar o acesso das mulheres à justiça passa também pelas condições pessoais de cada cidadã. Nesse sentido, práticas de educação voltadas à disseminação do direito aparecem como capazes de aproximar as mulheres do mundo jurídico, das suas práticas, de seus profissionais e da rede de atendimento. Mais do que um contato pontual, as iniciativas aqui abordadas se desenrolam em, no mínimo, seis meses, em encontros semanais. Esse é o tempo mínimo necessário para que haja trocas e para que o conhecimento seja construído coletivamente no decorrer de cada encontro, permitindo que as mulheres se apropriem do saber acerca de seus direitos e conheçam os caminhos que devem percorrer para acessá-los. A educação feminista em direitos fornece ferramentas às mulheres que não fazem parte do mundo jurídico para que possam compreender procedimentos e linguagens e saber onde e como acessar direitos e os canais que podem buscar quando o acesso lhes é negado.

Trazer algumas iniciativas existentes de educação feminista em direitos possibilita pensar sobre o papel do Poder Judiciário na promoção do acesso à justiça, seja na forma de procedimentos mais claros, com linguagem acessível, fornecendo treinamento e especializando varas e juizados, seja na sua aproximação com os sujeitos que buscam acessar seus direitos e que se deparam com caminhos labirínticos, procedimentos ininteligíveis e com emprego de linguagem jurídica, que só faz sentido para quem a conhece. Cabe lembrar que a educação em direitos com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia visando à difusão da Lei Maria da Penha está prevista no art. 8º dessa lei, podendo o Poder Judiciário ter um papel importante na implementação de uma política pública de ampla magnitude, o que deve ocorrer de forma articulada entre entes federativos e ações não governamentais.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, C. C. G. do. *et al.* **Dores invisíveis**: violência em delegacias da mulher no Nordeste. Fortaleza: Redor, 2001.
- ANGOTTI, B.; PERRONE, T. S. O empoderamento de mulheres para o enfrentamento da violência doméstica e familiar: reflexões sobre o projeto Maria, Marias. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 490-498, 2016.
- ARDAILLON, D. **Estado e mulher**: conselhos dos direitos da mulher e delegacias de defesa da mulher. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1989.
- BAPTISTA, B. G. L. “A minha verdade é minha justiça”: dilemas e paradoxos sobre o princípio da imparcialidade judicial. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 22, n. 22, p. 301-314, 2013.
- BLAY, E.; OLIVEIRA, M. **Em briga de marido e mulher...** Rio de Janeiro: Idac; São Paulo: Conselho da Condição Feminina, 1986.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989.
- BRANDÃO, E. R. Violência conjugal e o recurso feminino à polícia. *In*: BRUSCHINI, C.; HOLLANDA, H. B. de. (Org.). **Horizontes plurais**: novos estudos de gênero no Brasil. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 1998. p. 51-84.
- 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 8 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Política para Mulheres. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília: Presidência da República, 2011

BROCKSOM, S. O cotidiano da DDM: relatos de pesquisa de campo em São Carlos. *In*: DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F.; PISCITELLI, A. (Org.). **Gênero e distribuição da justiça**: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças. Campinas: Pagu, 2006.

CALAZANS, M.; CORTES, I. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. *In*: CAMPOS, C. H. de. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 39-64.

CARRARA, S.; VIANNA, A. R. B.; ENNE, A. L. Crimes de bagatela: a violência contra a mulher na justiça do Rio de Janeiro. *In*: CORRÊA, M. (Org.). **Gênero e cidadania**. Campinas: Pagu, 2002. p. 71-106.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números: 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Justiça em números: 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>>.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35UM2XL>>.

DEBERT, G. G. **Conflitos éticos nas delegacias de defesa da mulher**. Seminário Gênero, Cidadania: Tolerância e Distribuição da Justiça. Unicamp: 2002.

\_\_\_\_\_. Desafios da politização da justiça e a antropologia do direito. **Revista de Antropologia**, v. 53, n. 2, p. 475-492, 2010.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. As delegacias especiais de polícia e o projeto gênero e cidadania. *In*: CORRÊA, M. (Org.). **Gênero e cidadania**. Campinas: Pagu, 2002. p. 9-19.

\_\_\_\_\_. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, fev. 2008.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

GROSSI, M. P. Rimando amor e dor: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo conjugal. *In*: PEDRO, J. M.; GROSSI, M. P. (Org.). **Masculino, feminino, plural**. Florianópolis: Editora Mulheres, 1998. p. 293-313.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, n. 41).

\_\_\_\_\_. Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019. *In*: \_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uaI3CI>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desburocratização dos cartórios judiciais**: análise dos Juizados Especiais do Tribunal de Justiça de São Paulo. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

LEME, J. B.; TEODORO, M. R. Vinte e cinco anos de Projeto de Promotoras Legais Populares. Dez anos de Associação de Promotoras Legais Populares Cida da Terra de Campinas e Região. *In*: SOUSA JÚNIOR, J. G.; FONSECA L. G. D. da; BAQUEIRO, P. de A. (Org.). **Promotoras legais populares movimentando mulheres pelo Brasil**: análises de experiências. Brasília: UnB, 2019, p. 314-335.

MACHADO, I. V.; GROSSI, M. P. Da dor no corpo à dor na alma: o conceito de violências psicológicas da Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 561-576, 2015.

MACHADO, L. Z.; MAGALHÃES, M. T. B. Violência conjugal: os espelhos e as marcas. *In*: SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. (Org.). **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Editora UnB; Paralelo 15, 1999. p. 173-237.

MANTOVANI, F. Projeto em SP transforma mulheres comuns em promotoras de direitos. **Folha de S. Paulo**, 10 de dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3liwkwS>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MATIAS, K. A. **Lei, justiça e judicialização de conflitos a partir de relatos de mulheres no Distrito Federal**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MORAES, A. F. Universal e local nas expressões da “violência conjugal”. **Revista de Ciências Sociais**, Ceará, v. 37, n. 2, 2006. (Dossiê: Violência, Justiça e Cidadania).

MORAES, A. F.; SORJ, B. (Org.). **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009. 192 p.

MUNIZ, J. Os direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre negociação de conflitos nas DEAMs/RJ. *In*: SOARES, L. E. (Org.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996. p. 125-164.

NELSON, S. Constructing and negotiating gender in women’s police stations in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 23, n. 1, p. 131-148, 1996.

OLIVEIRA, F. C. S. F. de. Quando o direito encontra a rua: breves considerações sobre o acesso ao direito no curso de formação de “Promotoras Legais Populares”. *In*: TELES, A.; MATSUDA, F. (Org.). **20 anos de Promotoras Legais Populares de São Paulo**: concebendo a transformação. São Paulo: União de Mulheres de São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, P. A delegacia de defesa da mulher de São José do Rio Pardo. *In*: DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F.; PISCITELLI, A. **Gênero e distribuição da justiça**: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças. Campinas: Pagu, 2006.

PASINATO, W. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 407-428, 2015.

PORTELLA, A. P.; GOUVEIA, T. **Ideais e dinâmicas para trabalhar com gênero**. Recife: SOS Corpo Gênero e Cidadania, 1998.

RIFIOTIS, T. As delegacias especiais de proteção a mulher no Brasil e a “judicialização” dos conflitos conjugais. **Anuário 2003**. Direito e Globalização. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Unesco/Most, p. 381-409, 2003.

\_\_\_\_\_. Sujeito de direitos e direitos do sujeito. *In*: SILVEIRA, R.M.G. *et al.* **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p.231-244.

\_\_\_\_\_. Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a “violência conjugal” e a “violência intrafamiliar”. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 2 p. 225-236, 2008.

\_\_\_\_\_. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a judicialização dos conflitos conjugais. *In*: RIFIOTIS, T.; VIEIRA, D. (Org.). **Um olhar antropológico sobre violência e justiça**: etnografias, ensaios e estudos de narrativas. 1. ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2012. v. 1. p. 27-56.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

SANTOS, A. F. R. dos. Uma introdução à sociologia das profissões jurídicas. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 79-99, 2012.

SANTOS, M. C. M. Cidadania de gênero contraditória: queixas, crimes e direitos na delegacia da mulher de São Paulo. *In*: AMARAL JÚNIOR, A. do; PERRONE-MOISÉS, C. (Org.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 315-352.

SIMIÃO, D. S.; OLIVEIRA, L. R. C. de. Judicialização e estratégias de controle da violência doméstica: a suspensão condicional do processo no DF entre 2010 e 2011. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 3, p. 845-874, 2016. (Dossiê: o protocolo de pesquisa sobre circulação transoceânica da cultura e do conhecimento).

SOARES, B. M. Violência contra a mulher: questão de gênero, número e grau. *In*: SOARES, L. E. (Ed.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Iser, 1999. p. 107-124.

SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. (Org.). **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Editora UnB; Paralelo 15, 1999. 536 p.

TELES, M. A. A. Projeto Maria, Marias. *In*: PERRONE, T. S. (Org.). **Histórias de Marias**. São Paulo: IBCCRIM, 2015. p. 8-14.

\_\_\_\_\_. 25 anos de Promotoras Legais Populares: a expansão transversal de ativismo feminista! *In*: SOUSA JÚNIOR, J. G.; FONSECA, L. G. D. da.; BAQUEIRO, P. de A. (Org.). **Promotoras Legais Populares movimentando mulheres pelo Brasil**: análises de experiências. 1. ed. Brasília: UnB, 2019. p. 233-249.

TELES, M. A. A.; MATSUDA, F. (Org.). **20 anos de Promotoras Legais Populares de São Paulo**: concebendo a transformação. São Paulo: União de Mulheres de São Paulo, 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

# Relatos



## **O JUDICIÁRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS E VOLTADAS AO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES**

Danielly dos Santos Queiros<sup>1</sup>

Elisa Sardão Colares<sup>2</sup>

Gabriela Moreira de Azevedo Soares<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Em torno das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, o Poder Judiciário desempenha papel estratégico, seja nas ações preventivas, seja na promoção da proteção às mulheres em situação de violência. Nesse cenário o CNJ, ciente de seu papel fundamental para o aprimoramento das políticas judiciárias, vem envidando uma série de esforços para efetivar mecanismos previstos na legislação nacional.

Neste texto, pretendemos apresentar primeiramente um breve histórico das principais ações que marcaram a atuação do CNJ entre 2006 e 2021, com a finalidade de, em seguida, apresentar a importância de dados e pesquisas para a implementação das políticas a partir de evidências.

### **2 AS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS INSTITUÍDAS PELO CNJ**

Neste trabalho serão apresentadas as iniciativas do CNJ para orientar e regulamentar a atuação dos tribunais a partir de políticas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Pelo fato de que muitas ações se sucederam de forma concomitante, passamos a registrar as políticas direcionadas ao tema de modo cronológico.

É a partir do marco da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha,<sup>4</sup> que foram criados mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar

---

1. Analista judiciária, no cargo de pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2. Analista de políticas sociais, sendo atualmente pesquisadora do DPJ/CNJ.

3. Diretora-executiva do DPJ/CNJ.

4. Instituída no âmbito 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 (Decreto nº 1.973, de 1ª de agosto de 1996).

contra a mulher. No âmbito do Poder Judiciário, as estruturas especializadas criadas com esse fito foram os juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher. Além disso, viu-se a alteração do Código de Processo Penal, do Código Penal e da Lei de Execução Penal para a proteção das mulheres vítimas e a execução das penalidades previstas.

O ano seguinte à promulgação da Lei Maria da Penha também foi muito marcante para a defesa dos direitos das mulheres e para o enfrentamento da violência doméstica, pois, com a sanção da Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, o Poder Executivo alterou a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil –, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.

Na perspectiva de conduzir e regulamentar a Lei nº 11.441/2007, o CNJ inaugurou novo período de esforços para orientar tribunais e cartórios e aperfeiçoar normativas que valorizassem os direitos das mulheres e buscassem o combate à violência doméstica e familiar. Uma série de resoluções (resoluções nºs 35/2007, 120/2010, 179/2013, 220/2016 e 326/2020) permitiram a simplificação na realização de separações e divórcios por meios extrajudiciais, assim como buscaram a desburocratização de atos relativos a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável.

Ainda em 2007, no marco do Dia Internacional das Mulheres, 8 de março, o CNJ promulgou a Recomendação CNJ nº 9, indicando aos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal a criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei Maria da Penha. Os números mostram o impacto de tal recomendação na estrutura física dos tribunais, com um total de juizados exclusivos partindo de apenas 5 em 2006, para 66 em 2012, e atingindo 126 em 2021.<sup>5</sup> Nesse mesmo ano, o CNJ iniciou a promoção das Jornadas Lei Maria da Penha. Essas jornadas constituem-se em um evento anual que reúne magistrados(as) e servidores(as) para debater o aprimoramento da política voltada ao tema. Ao final de cada edição, é produzida uma carta onde são apresentadas as propostas de ação sobre o assunto. Já são quatorze eventos realizados.

As primeiras jornadas permitiram a abertura de discussões e a possibilidade de consolidação de comissões de debate, metas para a aplicação e implementação da lei. Entre essas iniciativas, criou-se, na terceira jornada, o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid).

---

5. Estudo com dados até 2012 no relatório O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha, disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Maria%20da%20Penha\\_Web.DPJ.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Maria%20da%20Penha_Web.DPJ.pdf)>. Dados de 2021 disponíveis em: <[https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/opedoc.htm?document=qww\\_%2FPaineisCNJ.qvw&host=QV%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shPDPrincipal](https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/opedoc.htm?document=qww_%2FPaineisCNJ.qvw&host=QV%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shPDPrincipal)>.

Além disso, as discussões se deram em torno do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania<sup>6</sup> e sua relação com a aplicação da Lei Maria da Penha.

O Fonavid constitui importante espaço de aperfeiçoamento e troca de experiências entre os(as) magistrados(as) – o que contribui para a participação ativa desse grupo junto aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas que dizem respeito à matéria. Em seu documento de criação estão como apoiadores permanentes o CNJ, a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (Enfam), a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), hoje incorporada ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Os encontros do Fonavid ocorrem anualmente e a partir deles são elaborados enunciados que orientam a prática dos juizados especializados e a aplicação da Lei Maria da Penha.

A Jornada da Lei Maria da Penha também é realizada todos os anos, e é um momento de debates e palestras. A cada evento é produzida uma carta, na qual são apresentadas as propostas de ação para subsidiar a implementação da política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres em que os responsáveis pela política se reúnem. Das jornadas, surgiu a iniciativa de elaboração do *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*,<sup>7</sup> por exemplo.

Com o acúmulo das experiências e das normativas que haviam sido expedidas, o CNJ promulgou a Resolução CNJ nº 128, em 17 de março de 2011, a qual determina a criação de coordenadorias estaduais das mulheres em situação de violência doméstica e familiar no âmbito dos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal. Essa orientação reforçou e levou maior qualificação aos trabalhos dos juizados e das varas de violência doméstica e familiar. Como forma de dar continuidade à política relativa ao enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres, a Portaria CNJ nº 55, de 25 de abril de 2014, vinculou o Movimento Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher à Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania do CNJ, fortalecendo as raízes dessa política e das iniciativas relacionadas ao tema dentro do Conselho.

No ano seguinte, como marco no enfrentamento à violência contra as mulheres, foi promulgada a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, a qual prevê o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e o inclui no rol de crimes hediondos. A participação do CNJ nos grupos de discussão para elaboração do texto promulgado – bem como, posteriormente,

6. Instituído pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

7. Documento que orienta e normatiza a estrutura física, a alocação de profissionais nas varas e especifica procedimentos relativos aos processos, disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b3f18ac2f32a661bd02ca82c1afbe3bb.pdf>>.

na parceria para a elaboração das diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar as mortes violentas de mulheres com a perspectiva de gênero – foi de grande importância para um novo marco no direito penal. Ainda em 2015, foi instituído formalmente no âmbito do CNJ o Programa Justiça pela Paz em Casa. Esse programa se constitui em uma força-tarefa para agilizar o andamento dos processos relacionados à violência de gênero. Tal atividade segue sendo promovida pelo CNJ em parceria com os tribunais de justiça estaduais.<sup>8</sup>

O Justiça pela Paz em Casa conta com três edições de esforços concentrados por ano. As semanas ocorrem em março, agosto e novembro: em comemoração ao Dia da Mulher em 8 março; ao dia do aniversário da Lei Maria da Penha, em 7 de agosto; e em razão do Dia Internacional de Combate à Violência contra a Mulher, que ocorre em 25 de novembro. No ano inaugural, o CNJ estimulou o estabelecimento de convênios entre instituições de ensino superior e tribunais de justiça para melhoria do atendimento às mulheres que procuram a Justiça, principalmente por meio da oferta de estágio a estudantes de direito, psicologia e serviço social nas varas e juizados especializados de violência doméstica e familiar.

Em 2016, considerando as particularidades do fenômeno social da violência doméstica e familiar, o CNJ criou um grupo de trabalho para o desenvolvimento de estudos visando à aplicação da Resolução CNJ nº 128/2011, com observância dos parâmetros da Justiça Restaurativa, por meio da Portaria CNJ nº 54, de 13 de maio de 2016. Tal iniciativa de incremento estava relacionada à avaliação das atividades desenvolvidas no âmbito das coordenadorias estaduais das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Ainda em 2016, a campanha da Justiça pela Paz em Casa passou a contar com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) por meio de ações de sensibilização e prestação de serviços jurídicos *pro bono* durante as semanas de esforço concentrado de julgamento.

De 2017 em diante, as normativas do CNJ foram ganhando volume e maior profundidade, considerando as orientações cada vez mais especializadas e voltadas às necessidades das jurisdicionadas e ao trabalho nos tribunais. A Portaria CNJ nº 15, de 8 de março de 2017, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário, é um exemplo do acúmulo de experiências e aprendizados no âmbito desse tema, seja no atendimento, seja no tratamento dado aos processos.

Em 2018, por meio da Resolução CNJ nº 252, de 4 de setembro de 2018, foram estabelecidos os princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade. As diretrizes buscam padronizar o tratamento conferido a essas mulheres, garantindo a convivência entre mãe

---

8. O programa já ocorria anteriormente à institucionalização no CNJ, sendo organizado pelo gabinete da ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal.

e filhos(as), resguardado o interesse das crianças. Na sequência de todos esses esforços, no sentido de ampliar o acesso das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar à Justiça e prestar um serviço cada vez mais qualificado e especializado, o processo de burilamento dessas políticas públicas é consolidado a partir da Resolução CNJ nº 254, de 4 de setembro de 2018.

Um dos mecanismos para o aprimoramento dessa política judiciária é a forma de notificação dos casos. Nesse sentido, no dia 6 de dezembro de 2018, o CNJ firmou o Termo de Cooperação Técnica nº 43/2018, com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com o objetivo de criar e implementar, com base em critérios científicos e estatísticos, um formulário nacional de avaliação de risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. O formulário deveria instruir todos os inquéritos policiais para apuração de crimes dessa natureza, de modo a subsidiar a atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Ministério dos Direitos Humanos, com amparo no Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD). Logo em seguida, no dia 19 de dezembro de 2018, o CNJ instituiu um grupo de trabalho destinado à criação e à implementação do modelo de formulário nacional, conforme previsto pela Portaria CNJ nº 164/2018 e considerando as tratativas realizadas no âmbito do Termo de Cooperação Técnica acima mencionado. Discussões feitas, em 5 de junho de 2019, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FRIDA) foi instituído, por meio da Resolução CNJ nº 284.

Em 2020, com a indicação de emergência em saúde pública, feita pelo Ministério da Saúde, em razão da pandemia de Covid-19,<sup>9</sup> um dos efeitos negativos das medidas de isolamento social previstos por especialistas na área seria o recrudescimento de violência doméstica. Diante dos desafios impostos pelo cenário de pandemia no Brasil e no mundo, o CNJ promulgou a Portaria CNJ nº 70, de 22 de abril de 2020. O primeiro resultado prático do grupo resultou no lançamento da campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica, organizada pelo CNJ em parceria com a OAB. O objetivo da campanha é facilitar pedidos de ajuda das mulheres vítimas de violência, com o preparo dos atendentes em farmácias ou drogarias para acionar a Polícia Militar, caso apareçam mulheres mostrando um sinal “X” na palma da mão ou em pedaço de papel, como forma de denúncia. A ação ganhou tamanha força que integra o Projeto de Lei nº 741/2021, já aprovado na Câmara dos Deputados e aguardando aprovação no Senado Federal, o qual estende a iniciativa a órgãos públicos e outras entidades privadas que firmarem termo de cooperação no âmbito do programa.

9. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>>.

A Portaria CNJ nº 259, de 20 de novembro de 2020, instituiu um grupo de trabalho com vigência de dois anos, prorrogáveis, para elaboração de estudos e propostas visando ao combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal normativa possui, entre seus objetivos: i) dar maior fôlego à Campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica; ii) garantir maior acesso à justiça para grupos de mulheres mais vulneráveis, como indígenas, negras, com deficiência, refugiadas, imigrantes, mulheres do campo e LGBTQI+ vítimas de violência; iii) estruturar departamentos, nos estados e no Distrito Federal, específicos para a execução criminal das penas aplicadas aos condenados no âmbito da Lei Maria da Pena; iv) propor a normatização do modo de encaminhamento judicial da vítima à reparação dos danos estéticos, odontológicos e ortopédicos, decorrentes de violências de gênero noticiada no curso processual; e v) medidas de aperfeiçoamento do protocolo de medidas protetivas de urgência.

Por fim, destaca-se que, desde 2017, a temática tem sido incluída nas metas nacionais do Poder Judiciário. Em 2017 e 2018, a meta consistia em “fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres” e, a partir de 2019, a meta 8 passou a ter foco processual, com o objetivo de “priorizar o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres” no âmbito dos tribunais de Justiça estaduais, os quais processam e julgam casos dessa natureza. Tal meta permanece no ano de 2021.<sup>10</sup>

### **3 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS BASEADAS EM DADOS E PESQUISAS PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES**

Desde a criação do CNJ e, mais especificamente, com o surgimento do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), foi possível perceber o amadurecimento e o aperfeiçoamento da elaboração de estudos e pesquisas que subsidiem as políticas judiciárias. Com o tema do enfrentamento à violência contra as mulheres, isso não foi diferente. Entendendo a importância e urgência do tema, bem como os desafios próprios dos diagnósticos envolvendo a interseção dos temas de violência e de gênero (que vão desde as questões de subnotificações até a invisibilidade das questões de gênero), diversas pesquisas e iniciativas foram tomadas a fim de dar um panorama mais próximo da inserção do tema no Poder Judiciário.

Para tanto, o primeiro estudo detidamente focado na estrutura judiciária especializada em violência doméstica e familiar contra as mulheres foi publicado pelo DPJ em 2013. Por meio da publicação *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Pena*,<sup>11</sup> o DPJ tanto contribuiu para analisar as dificuldades e

10. Os relatórios sobre o alcance de cada meta estão disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>>.

11. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Maria%20da%20Pena\\_Web.DPJ.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Maria%20da%20Pena_Web.DPJ.pdf)>.

oportunidades existentes em relação à estrutura judicial disponível nos estados brasileiros para o enfrentamento a essa forma de violência contra a mulher, como também permitiu analisar os quantitativos agregados relacionados a inquéritos, ações penais e medidas protetivas, a fim de dimensionar a demanda judicial ocorrida desde a instalação de cada uma das varas ou dos juizados até o final do ano de 2011. Com esse estudo, foi possível apresentar sugestões de expansão da estrutura judicial com o objetivo de otimizar a espacialização das varas e dos juizados destinados ao processamento das ações em questão.

A partir da edição da Portaria CNJ nº 15/2017, posteriormente consolidada na Resolução CNJ nº 254/2018, instituiu-se a coleta periódica de dados sobre estrutura dos juizados de violência doméstica e acompanhamento da litigiosidade, nos sistemas Justiça em Números e Módulo de Produtividade Mensal, instrumentos utilizados para consolidar todas as estatísticas judiciárias nacionais. Com a coleta sistematizada instituída e em funcionamento, em 2017, outro estudo foi realizado, de forma a apresentar um novo mapeamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, oferecendo perspectiva atualizada da implementação das políticas do Poder Judiciário.<sup>12</sup>

Buscando dar um salto na publicização e na atualização dos dados que permitam o monitoramento da situação processual de casos de violência doméstica e familiar e feminicídios, o CNJ criou o Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.<sup>13</sup> Tal painel traz dados estatísticos sobre a estrutura das varas e juizados exclusivos de violência contra as mulheres. Além disso, apresenta dados de medidas protetivas de urgência; casos novos, pendentes e baixados; sentenças; e outros indicadores de produtividade verificados nos tribunais de justiça.

Concomitantemente à instituição da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário, seria necessário verificar sua implementação e avaliar o atendimento prestado pelo Poder Judiciário às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Nesse contexto, o CNJ, por meio do Departamento de Políticas Judiciárias, produziu novo relatório *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha*,<sup>14</sup> cuja publicação foi feita em 2018. Tal relatório compilou dados dos sistemas Justiça em Números e Módulo de Produtividade Mensal, alimentados pelos tribunais brasileiros. As informações constantes naquele documento são relativas aos dados quantitativos acerca da

12. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>>.

13. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis-cnj/>>, conforme previsto na Resolução CNJ nº 254/2018 e na Portaria nº 15/2017, que institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário.

14. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/06/2df3ba3e13e95bf17e33a9c10e60a5a1.pdf>>.

estrutura física e de profissionais, tais como as varas exclusivas e as equipes multidisciplinares de atendimento, além dos dados estatísticos de litigiosidade (medidas protetivas, casos novos, pendentes e baixados, sentenças, execução penal e feminicídios). Acompanhando as informações fornecidas, viu-se a edição do *Manual de Estruturação e Rotinas dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* em 2018.

No entanto, não bastava acompanhar os dados quantitativos sobre o atendimento proporcionado às mulheres vítimas de violência doméstica. Era importante que uma instituição de pesquisa, independente, externa ao Poder Judiciário, com larga experiência no diagnóstico e avaliação na implementação de políticas públicas, realizasse pesquisa para verificar o atendimento prestado pelo sistema de justiça e coletasse dados primários e secundários, especialmente, qualitativos sobre o tema. O interesse do CNJ, então, voltou-se em detalhar o funcionamento de centros integrados de serviços, e da efetividade da atuação das instituições do Judiciário, destacando as práticas adotadas nesses atendimentos que efetivamente contribuísssem para a resolução mais célere dos processos, e para a redução de danos às mulheres e aos dependentes – como, por exemplo, práticas de “depoimento sem dano” e de promoção de condições para que haja recomposição (restauração) dos laços familiares, e prevenção de reincidência.

Nesse sentido, foi firmada uma parceria entre o CNJ e o Ipea,<sup>15</sup> o que permitiu a realização da pesquisa lançada no relatório *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*.<sup>16</sup> A pesquisa apresentou um levantamento do atendimento ofertado às mulheres em situação de violência doméstica e familiar no âmbito do Poder Judiciário, identificando suas especificidades, registrando as dificuldades de atendimento; formas de gestão; custos; estrutura física e humana; capacitação das equipes; as rotinas, os procedimentos e os fluxos adotados em cada vara/juizado visitado, verificando os tempos dos processos; o perfil das partes envolvidas; e outras questões que auxiliassem no diagnóstico sobre essa temática. Em 2021, em comemoração aos quinze anos de implementação das medidas protetivas de urgência, e como uma das ações decorrentes do Observatório de Direitos Humanos instituído pela Portaria nº 190/2020, o CNJ firmou um Termo de Cooperação Técnica com o Instituto Avon, para produção de um diagnóstico técnico da eficácia de tais medidas, que terá como resultado a edição de uma publicação contendo análises qualitativas e quantitativas sobre a trajetória da Lei Maria da Penha.

15. Por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 004/2018, de 26 de março de 2018.

16. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7b7cb6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>>. Além disso, foram produzidos dois vídeos (disponíveis em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BcDE-BGgaLw>> e <[https://www.youtube.com/watch?v=ct1\\_iagPnjE](https://www.youtube.com/watch?v=ct1_iagPnjE)>) e o programa CNJ Entrevista, da TV CNJ, exibido no dia 7 de agosto de 2019, para divulgar os resultados (disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6QutASEeXHs>>).

O CNJ está construindo uma base de dados para servir como fonte oficial das estatísticas judiciárias nacionais, contendo todos os metadados dos processos judiciais em trâmite e baixados com detalhamento de informações sobre as partes, os assuntos, as classes, cada movimento processual, entre outros. Trata-se da Base Nacional do Poder Judiciário (DataJud), instituída pela Resolução CNJ nº 331, de 20 de agosto de 2020, capaz de gerar estatísticas atualizadas sobre concessões e denegações de medidas protetivas de urgência, realização de audiências e tramitação dos processos judiciais relacionados às violências enfrentadas pelas mulheres.

A Lei nº 13.837/2019, que alterou a Lei Maria da Penha, trouxe um novo dispositivo que instituiu um banco de dados de medidas protetivas de urgência, a ser mantido e regulamentado pelo CNJ. A Resolução CNJ nº 342/2020 instituiu o Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência (BNMPU), com a finalidade de identificar as medidas concedidas, concedidas parcialmente, revogadas ou homologadas; possibilitar a fiscalização; o monitoramento e a efetividade da medida protetiva pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelos órgãos de segurança pública e por assistentes sociais; e permitir ao Poder Judiciário a produção de estatísticas sobre as medidas protetivas de urgência. A norma previu, ainda, que a fonte de dados do BNMPU é o DataJud e que o comitê gestor, nomeado pela Portaria nº 26/2021, é o responsável pela supervisão e funcionamento do banco de dados.

#### **4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Ao longo dos últimos anos, muitos foram os esforços de apresentação de estudos e pesquisas que dessem amparo ao fortalecimento das políticas judiciárias no enfrentamento à violência contra as mulheres e, mais especificamente, na consolidação da Lei Maria da Penha. Sem dúvida, a necessidade em se consolidar dados quantitativos que permitam o monitoramento constante da atuação do Poder Judiciário é premente. Entretanto, sabendo da sensibilidade que a temática traz e dos desafios relacionados, desde a subnotificação em todo o sistema até a necessidade de uniformização e padronização dos dados, o CNJ entende que o aperfeiçoamento dos dados fornecidos deve ser contínuo.

O DataJud, apesar de não se restringir aos processos de violência doméstica e feminicídio, tem importante papel na evolução das estatísticas e das políticas judiciárias. Como já citado, a base de dados é fonte oficial do BNMPU. Também será o insumo para análise quantitativa do diagnóstico que está sendo produzido pelo Instituto Avon a respeito das medidas protetivas de urgência, além de ser a nova fonte de dados para produção das estatísticas judiciais sobre o tema, em substituição ao sistema Justiça em Números. Entre as principais vantagens em tal

evolução certamente há de se considerar a confiabilidade dos dados. No sistema de coleta de dados atual, eles são informados de forma agregada pelos tribunais, o que significa que, muito embora o CNJ estabeleça as regras e padrões de cálculo, a observância e aplicação das regras recai a cada um dos tribunais.

Importantes exercícios estão sendo feitos na análise das medidas protetivas de urgência, por meio dos quais tem se verificado que não há um padrão na forma de o juiz sinalizar nos sistemas de tramitação processual se a cautelar foi integralmente resolvida ou não, o que impacta nas estatísticas gerais. Enquanto, em algumas localidades, o registro de término do processo de medida protetiva é feito por decisão, em outras é feito por sentença e em outros há apensamento da cautelar aos autos principais. Em suma, o que isso significa é que o Judiciário precisa caminhar para uma padronização da forma de registro nacional nos casos de violência doméstica e que o DataJud é uma importante ferramenta para este fim, pois pela primeira vez é possível verificar os diferentes padrões que são adotados e estabelecer uma régua única de mensuração dos dados.

O CNJ tem pautado as políticas públicas baseadas em evidências e a preocupação com dados tem se tornado tema central nas discussões. Ao mesmo tempo que o aprimoramento das estatísticas permite o fornecimento de informações mais confiáveis e desagregadas, também revela as imperfeições e dificuldades existentes na padronização sistêmica de tramitação nacional. Em um movimento cíclico, a publicização das estatísticas detalhadas produz maior engajamento e atenção aos registros processuais primários e coloca o CNJ em papel central e orquestrador nesse diálogo processual-estatístico, que tem se desvelado cada dia mais importante no aprimoramento da política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.

## **A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE GÊNERO NA FORMAÇÃO JUDICIAL: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA**

Adriana Ramos de Mello<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O Poder Judiciário, cada vez mais, tem sido chamado a decidir sobre conflitos sociais que envolvem questões de gênero, exigindo dos(as) juízes(as) novas atuações e práticas, principalmente no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Nesse sentido, é fundamental a capacitação e a conscientização de todos os agentes do sistema de justiça para eliminar os estereótipos e incorporar a perspectiva de gênero e de raça em todas as áreas da Justiça. E, como diz, Boaventura de Sousa Santos, “o ensino do direito e a formação, muito especialmente a formação permanente, assume uma importância central, não só o aumento da eficácia do sistema judicial como, fundamentalmente, a sua transformação” (Santos, 2011).

O papel do sistema de ensino e formação, principalmente a continuada, assume uma função relevante, tanto para a magistratura e servidores como para qualquer profissional que atue no sistema de justiça, incluindo a advocacia, a Defensoria Pública, o Ministério Público e as polícias militares e civis.

Ainda que o movimento feminista tenha se intensificado mais na década de 1970 no Brasil, os estudos de gênero só começaram a surgir nas universidades após a década de 1990, com a criação de grupos de pesquisa, mais especialmente nas áreas de história e sociologia, época em que se observa o aumento do número de teses e dissertações sobre gênero e sexualidade. Mais tarde, durante a década de 2000-2010, percebe-se que a agenda de mulheres e de gênero é ampliada para

---

1. Juíza de direito do Rio de Janeiro; e professora da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj) e do mestrado profissional da Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (Enfam).

outros espaços públicos, com a criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003 (Rosemberg e Madsen, 2011).<sup>2</sup>

No âmbito do direito, os estudos de gênero e violência contra a mulher receberam mais atenção no meio acadêmico após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, em 2006.

Ao longo de muitos anos como juíza titular de um juizado especializado de violência doméstica e familiar contra a mulher e professora da Emerj, fui inspirada, sobretudo, por algumas teóricas feministas do direito que tiveram a coragem de transgredir e romper com a cultura normativista e técnico-burocrática. Inspirada por elas, comecei a pensar o sistema de justiça de uma perspectiva crítica, principalmente no que se refere à resposta aos crimes de gênero contra as mulheres.

A professora Ana Lucia Sabadell me ensinou que o direito tem gênero, e é masculino, e que algumas decisões judiciais podem reforçar o preconceito e os estereótipos de gênero e, conseqüentemente, prejudicar o acesso à justiça pelas mulheres, o que ela chama de “patriarcalismo jurídico” (Sabadell, 2017). Encarna Bodelón, por sua vez, me ajudou a compreender por que as mulheres desistem das denúncias de violência de gênero quando chegam ao Judiciário e o porquê de muitas não acreditarem que a Justiça é capaz de ajudá-las a sair da situação de violência doméstica (Bodelón, 2010; 2016). Sobretudo, me fez refletir sobre como fazer com que a Justiça modifique seu olhar sobre as questões sociais, um longo processo de aprendizado para mim, formada com uma cultura normativista que priorizava o direito penal e o direito civil.

Trilhar esse percurso formativo fez com que eu percebesse o papel central das escolas judiciais e de magistratura para a implantação de uma educação judicial de gênero e direitos humanos – escolas judiciais menos focadas no ensino da dogmática jurídica, que não fossem apenas reprodutoras da letra da lei e da doutrina, do estudo e da aprendizagem das convenções e dos tratados internacionais, mas que, sobretudo, fossem capazes de aplicá-los no caso concreto. Uma formação continuada e viva, com vistas à construção de uma nova cultura jurídica que leve os cidadãos a se sentirem mais próximos da Justiça (Santos, 2011).

Todos os dias, nós, juízes(as), somos instados(as) a dirimir conflitos sociais e de violação de direitos humanos que não são ensinados nas faculdades de direito, nas quais o paradigma jurídico-dogmático é o dominante, distante das

---

2. De acordo com Rosemberg e Madsen (2011, p. 383), “foi no contexto das reformas da década de 1990 que as agendas de gênero e de educação se entrecruzaram no Brasil. No espaço das formulações de compromissos internacionais, estabeleceu-se uma tradução bastante pragmática da promoção da igualdade de gênero na educação: ampliar o acesso de meninas e moças à educação seria, de acordo com documentos internacionais, uma importante e eficaz estratégia de combate à pobreza. Mães educadas se traduziriam em filhos(as) educados(as) e em famílias menos pobres. Uma equação simples que promoveu a entrada da temática de gênero na agenda internacional da educação, mas de forma reduzida, restrita e limitadora (Vianna e Unbehau, 2004; Madsen, 2008; Rosemberg, 2001)”.

preocupações sociais e que tem formado profissionais sem comprometimento com as questões sociais, temas que sequer são exigidos nos concursos públicos para a magistratura. Basta olhar os últimos editais de concurso para a magistratura no Brasil.

Santos (2011) ensina que os cursos de direito no Brasil e noutros países estão muito marcados por uma prática educacional que Paulo Freire denominou de *educação bancária*, em que os alunos são “depósitos” nos quais os professores vão colocando as informações, que, por seu turno, devem ser memorizadas e arquivadas.

Para Smart (1989; 1995), o direito tem gênero e reproduz o discurso hegemônico que não apenas oprime as mulheres como contribui para a produção e reprodução das identidades de gênero e sexuais delas. Dentro dessa lógica, de que o direito reforça o papel de submissão e opressão da mulher, é fundamental romper com esse paradigma dentro do direito e do sistema de justiça. Acredito que só uma formação judicial de gênero e com enfoque nos direitos humanos possa representar a esperança de uma justiça mais justa e igualitária.

## 2 DOS OBSTÁCULOS QUE AS MULHERES ENFRENTAM PARA ACESSAR A JUSTIÇA

Nas recomendações gerais elaboradas pelo Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Cedaw), foram observados pelos(as) expertos(as) vários obstáculos e restrições que impedem as mulheres de realizar seu direito fundamental de acesso à justiça, com base na igualdade, incluindo a falta de proteção jurisdicional efetiva dos Estados partes em relação a todas as dimensões do acesso à justiça. Vale ressaltar que existe na prática judicial e no discurso utilizado por juízes(as) estereótipos que distorcem percepções e resultam em decisões baseadas em crenças e mitos preconcebidos em vez de fatos relevantes, além da não utilização de linguagem inclusiva (§ 26, da Recomendação nº 33, do Comitê da Cedaw).<sup>3</sup>

Consta, ainda, da mesma recomendação que

com frequência, juízes e juízas adotam rígidos padrões sobre comportamentos que consideram apropriados para as mulheres, penalizando aquelas que não agem conforme esses estereótipos. Estes também afetam a credibilidade dada às vozes, aos argumentos e depoimentos das mulheres, como partes ou testemunhas no sistema de justiça, impedindo ou dificultando o acesso à justiça. Tais estereótipos levam juízes e juízas a interpretar ou aplicarem mal as leis (Cedaw, 2015).

3. Disponível em: <<https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>>.

O Brasil ratificou os principais tratados de direitos humanos das mulheres, sendo o mais relevante a Cedaw, de 1979, ou Convenção da Mulher, considerada o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente dos direitos humanos das mulheres.

Em relação à violência contra as mulheres, os estereótipos e os preconceitos de gênero no sistema judicial têm consequências de amplo alcance para o pleno desfrute pelas mulheres de seus direitos humanos. Eles impedem o acesso das mulheres à justiça em todas as áreas do direito, e podem ter um impacto particularmente negativo dos mulheres vítimas e sobreviventes da violência.

Nesse sentido, alguns países da América Latina, como Colômbia e México, vêm desenvolvendo cursos e capacitações para julgamentos com perspectiva de gênero para juízes(as).

### **3 DA EXPERIÊNCIA COMO FORMADORA NA ENFAM**

Nas escolas de magistratura, os temas violência contra a mulher e estudos de gênero passaram a fazer parte da grade de cursos a partir da entrada em vigor da Lei Maria da Penha e das Jornadas Maria da Penha, encontros realizados anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e dos enunciados do Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid).<sup>4</sup> Algumas escolas judiciais estaduais criaram seus próprios cursos, como a Emerj e a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris), e outras disponibilizaram cursos que a Enfam<sup>5</sup> promovia em sua grade.

Algumas experiências foram marcantes para mim como formadora da Enfam, como a de um magistrado que resistia em absorver os conceitos de gênero e patriarcado, insistindo que tudo isso era uma construção do feminismo, e que disse que havia sido criado apenas pela mãe e, portanto, viveu sob o matriarcado.

Nas reflexões realizadas em sala de aula, fomos desenvolvendo os conceitos e explicando que o patriarcado não é exercido apenas pelos homens, que algumas mulheres também podem educar filhos(as) de forma a reforçar os

---

4. O Fonavid, órgão colegiado que reúne magistrados(as) de todo o país que atuam em processos que tratam da violência contra a mulher no âmbito das relações domésticas/afetivas/familiares, tem como missão garantir a efetividade nacional da Lei nº 11.340/2006. Desenvolve ações de prevenção e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, por meio do aperfeiçoamento e da troca de experiências entre os(as) magistrados(as) que o compõem, além de participar ativamente junto aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas que dizem respeito à matéria.

5. Criada pela Emenda Constitucional nº 45 e instituída por meio da Resolução nº 3 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Enfam está fundamentada nos seguintes pilares: i) formação de formadores, que permite a uniformização do conteúdo a ser repassado aos magistrados em formação; e ii) coordenação e fiscalização, no sentido de acompanhar o alinhamento e o cumprimento das diretrizes pedagógicas e dos demais cursos de formação inicial e continuada. Trata-se de um órgão oficial de formação de magistrados brasileiros, com competência de regulamentar, autorizar e fiscalizar os cursos para ingresso, vitaliciamento e promoção na carreira. Mais informações em: <<https://www.enfam.jus.br/institucional/>>. Acesso em: 25 maio 2020.

papéis de gênero. Aos poucos, então, ele foi me relatando como a mãe, sem que ele percebesse, educara as suas irmãs de forma diferenciada da educação que ele, como homem, recebia, com mais liberdade e escolhas, e as irmãs, com mais regras e comportamentos tolhidos. Ele me disse:

poxa, Adriana, essa aula me despertou para conceitos que eu nunca encontrei em nenhum livro de direito ou disciplina da faculdade, como, por exemplo, o de patriarcado e de gênero. O desconhecimento desses conceitos prejudica a nossa atuação à frente de uma vara especializada, e sem querer podemos reforçar os papéis de gênero nas audiências e julgamentos, até mesmo inconscientemente (depoimento à autora de um magistrado em curso realizado pela Enfam).

Outra juíza, após a aula sobre questões de gênero, relatou que estava vivenciando uma situação com uma pessoa da família que estava fazendo a transição de gênero, e a família não aceitava, e ela própria não sabia como ajudar e como agir nesse caso.

São muitas as dúvidas sobre o tema, temos que reconhecer que não é fácil internalizar conceitos de outros saberes, como a sociologia e a antropologia. O conteúdo das aulas é denso e, embora trabalhe com conceitos, a temática atravessa a vida de muitas pessoas que se identificam com as situações de discriminação e preconceito que sofreram na sua família, nas escolas e faculdades e até na religião. Os resultados positivos ao final das aulas e dos cursos me fazem sentir muito melhor como ser humano e como juíza e chegar à conclusão de que esse pode ser o caminho para a transformação da justiça.

Para bell hooks,

quando a educação é a prática da liberdade, os alunos não são os únicos chamados a partilhar, a confessar. A pedagogia engajada não busca simplesmente fortalecer e capacitar os alunos. Toda sala de aula em que for aplicado um modelo holístico de aprendizado será também um local de crescimento para o professor, que será fortalecido e capacitado por esse processo (Hooks, 2017, p. 35).

Para a autora, o formador precisa valorizar a expressão do aluno. A voz do professor não pode ser a única em sala de aula. Ela ainda reforça a importância e o desafio da autoatualização, por meio da qual os professores serão mais capazes de criar práticas pedagógicas que envolvam os alunos.

Durante os cursos para juízes(as) são lecionados conceitos de gênero e patriarcado, sempre a partir de metodologias ativas, por meio de estudos de textos e baseado em casos concretos. Em seguida são transmitidos conteúdos mais práticos, como os temas sobre violência doméstica e a Lei Maria da Penha, desde uma perspectiva prática, com dramatizações de audiências e estudos de casos concretos, utilizando ainda a exibição de vídeos, filmes e músicas que sejam contextualizados com as aulas.

#### 4 DA UTILIZAÇÃO DA PESQUISA REALIZADA PELO IPEA NOS CURSOS DE FORMAÇÃO PARA A MAGISTRATURA

A pesquisa elaborada pelo Ipea em parceria com o Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, divulgada em 2019 e feita em doze unidades judiciárias, abordou a percepção das mulheres em relação às experiências de buscarem a Justiça nos casos de violência. O resultado revela a dificuldade que algumas sofrem para entender o que aconteceu com o seu processo e a falta de acolhimento adequado, já que, em muitos casos, as mulheres sequer sabiam o que tinha ocorrido durante as audiências. Observou-se que, independentemente de haver ou não proferimento de sentença durante as audiências, as mulheres, em geral, saem das unidades sem saber o desfecho dos seus casos. Como normalmente são as primeiras a serem escutadas, são liberadas logo após a tomada de seu depoimento e acabam deixando as unidades (CNJ e Ipea, 2019).

A falta de informação também foi apontada na pesquisa realizada pelo CNJ e Ipea (2019, p. 11).

Nas situações em que permanecem na sala de audiência, as mulheres tampouco são informadas de como ficarão sabendo o que vier a ser decidido no caso. E se tiverem dúvidas, não será ali que terão a possibilidade de vê-las esclarecidas. Qualquer subversão à fluidez da audiência é afastada pelo juiz.

Outra situação percebida pelas pesquisadoras diz respeito à importância dos estudos de gênero e da atuação diferenciada durante as audiências de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Durante as audiências, foi possível observar a frequente manifestação, por parte dos atores jurídicos, de juízos de valor sobre os fatos envolvidos nos casos. Em geral, essa questão se evidencia no reforço dos papéis tradicionais de gênero, na responsabilização das mulheres pela violência sofrida e nas tentativas de disciplinar o seu comportamento como meio de evitar novas agressões. O fenômeno variou significativamente entre as unidades, sendo mais presente em umas que em outras; porém, identificou-se de maneira geral uma abordagem diferenciada das questões de gênero, no sentido positivo, nos juzgados especializados (CNJ e Ipea, 2019, p. 11).

Outro fato também importante observado na pesquisa é a constante interrupção, por vezes ríspida, dos depoimentos das mulheres para a obtenção das informações sobre os fatos constantes das denúncias. De maneira geral, as mulheres em situação de violência são tratadas como se fossem vítimas de outro crime qualquer, revelando que as especificidades da violência doméstica e familiar contra mulher não têm recebido condução diferenciada por parte do sistema de justiça.

Dada a relevância da pesquisa do Ipea, passei a inclui-la nos meus planos de aula e ementas de cursos, com a exibição dos vídeos da pesquisa. Com base

nesses dados são promovidas discussões e reflexões acerca da atuação dos(as) juízes(as) em audiência e de como modificar esses comportamentos de modo que haja uma atuação com a perspectiva de gênero. As conclusões da pesquisa, as recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) e os ensinamentos de Santos (2011) e Hooks (2017) confirmam o que observo empiricamente em minha atuação: as capacitações continuadas de juízes(as) em gênero e direitos humanos das mulheres são importantes ferramentas para transformar e garantir o acesso à justiça da mulher em situação de violência doméstica.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos anos houve um avanço significativo no Brasil com a criação de leis e dispositivos para coibir a violência de gênero contra as mulheres, como a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e a Lei nº 11.304/2015, que tipificou a qualificadora do feminicídio. Ao mesmo tempo, porém, enfrentamos enormes desafios para a redução dos crimes de violência contra as mulheres e do índice de desigualdade de gênero. A maioria das mulheres vítimas de feminicídio no Brasil não procurou ajuda, não denunciou as violências anteriores e não registrou nenhum boletim de ocorrência, o que demonstra a descrença no sistema de justiça.

Ninguém duvida da importância e da prioridade que deve ser dada à proteção das mulheres no âmbito doméstico e familiar, que, em função da gravidade do fenômeno, pode culminar com o feminicídio, que é a violência mais extrema. No entanto, sabemos que o direito penal, dissociado de outras medidas, não irá solucionar a questão da violência contra as mulheres. Se não houver investimento em medidas que reduzam as desigualdades de gênero, a opressão e a discriminação que as mulheres sofrem em todos os âmbitos no Brasil, não observaremos a redução dos alarmantes números de violência doméstica.

Não basta haver a previsão legal para que as mulheres tenham acesso à educação, à saúde, à segurança e à justiça se não forem criados mecanismos que as possibilitem exercer esses direitos. O acesso à justiça deve ser garantido às mulheres de forma integral, rápida e livre de mitos e estereótipos de gênero, cabendo ao Poder Judiciário, por meio das suas escolas judiciais, promover a capacitação dos(as) juízes(as) para que julguem com perspectiva de gênero e em respeito aos direitos humanos das mulheres.

Para tanto, a Justiça brasileira vem investindo na formação inicial e continuada dos seus(suas) juízes(as), realizando em todo o Brasil cursos voltados para as questões de gênero e de raça, com especial enfoque para juízes(as) que atuam nos juizados de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Como cada vez mais vem ocorrendo a judicialização dos conflitos sociais e de gênero, deve a Justiça estar apta a julgar com perspectiva de gênero e assegurar maior proteção aos direitos humanos das mulheres.

Ainda há muito a avançar, especialmente em relação à implementação de protocolos para investigar e julgar com perspectiva de gênero, mas as medidas já realizadas têm se mostrado eficazes na transformação, ainda que pontual, de uma cultura patriarcal no Poder Judiciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BODELÓN, E. Derecho y justicia no androcéntricos. **Quaderns de Psicologia**, v. 12, n. 2, p. 183-193, 2010.

\_\_\_\_\_. El cuestionamiento de la eficacia del derecho en relación a la protección de los intereses de las mujeres. **Delito y Sociedad**, v. 1, n. 11-12, p. 125-137, 2016.

CEDAW – COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. **Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça**. Genebra: ONU, 2015. Disponível em: <<https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>>.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7918e2dc8e59bde2bba84449e36d3374.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2020.

HOOBS, B. **Ensinando a transgredir: a educação como prática de liberdade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

ROSEMBERG, F.; MADSEN, N. Educação formal, mulheres e gênero no Brasil contemporâneo. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Org.). **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro; Brasília: Cepia; ONU Mulheres, 2011. Disponível em: <[http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1393\\_393\\_OProgressodasMulheresnoBrasil20032010.pdf](http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1393_393_OProgressodasMulheresnoBrasil20032010.pdf)>.

SABADELL, A. L. **Manual de sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do direito**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SANTOS, B. de S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SMART, C. **Feminism and the power of law**. London: Routledge, 1989.

\_\_\_\_\_. **Law, crime and sexuality: essays in feminism**. London: Sage, 1995.

### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ENFAM – ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADO. **Diretrizes pedagógicas para formação e aperfeiçoamento de magistrados**. Brasília: Enfam, 2017.



## **O ESTUDO DO RELATÓRIO O PODER JUDICIÁRIO NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES NO CURSO DE RESIDÊNCIA JURÍDICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE**

Elisa Girotti Celmer<sup>1</sup>  
Milena Faustino Ortiz<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A experiência aqui relatada ocorreu no período de 14 de agosto a 25 de setembro de 2019, no terceiro módulo da disciplina residência em prática jurídica social. A turma possuía vinte estudantes da especialização em prática jurídica social – residência jurídica, dos quais dez frequentavam o primeiro ano do curso e dez o segundo e último ano. Os encontros foram semanais com duração de duas horas, das 18h às 20h, em sala do prédio que abriga o Escritório Modelo de Assistência Jurídica (Emaj) da Furg.<sup>3</sup>

A referida disciplina tem como objeto debates acerca de problemas teórico-práticos para o enfrentamento de situações reais com as quais estudantes se deparam ao longo do desenvolvimento de suas atividades no Emaj/Furg. Tem o intuito de dialogar sobre a experiência de atendimento aos(as) assistidos(as) e refletir criticamente a respeito das relações teórico-práticas e do sistema de justiça, com ênfase na análise de experiências voltadas à efetivação do acesso à justiça.

Tendo em conta o caráter *sui generis* do curso de residência jurídica, é importante apresentar a identidade e os objetivos desta especialização,<sup>4</sup> que é direcionada a bacharéis(elas) em direito, com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do Rio Grande do Sul. Esses indivíduos buscam uma formação prática da advocacia – em regime de serviço público voluntário – que os instigue a

---

1. Advogada; e professora adjunta na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (Furg). E-mail: <elisacelmer@furg.br>.

2. Advogada; e discente no curso de especialização em prática jurídica social, residência jurídica, da Furg. E-mail: <mileninhaortiz@yahoo.com.br>.

3. A Furg está localizada no litoral sul do Brasil, sendo que seu principal *campus* – Carreiros – situa-se na cidade de Rio Grande no Rio Grande do Sul. É nesta cidade e comarca que as atividades da especialização são desenvolvidas.

4. As informações descritas na apresentação do curso foram adaptadas do regimento da especialização, o qual se encontra disponível em: <<https://direito.furg.br/images/stories/Arquivosfadir/Deliberacao-CONFADIR-3--regimento-residencia-Juridica.pdf>>.

refletir socialmente sobre seu contexto de atuação, dispondo-se a construir novas percepções acerca dos conflitos e repensar seus conceitos de direito, justiça social e cidadania.

O curso tem duração de dois anos, período que abrange a carga horária teórica e as atividades complementares, as quais consistem em atuação de vinte horas semanais, ao longo de noventa semanas contínuas, em regime de educação jurídica em serviço no Emaj/Furg. Tal atuação se desenvolve sob orientação do corpo docente do curso, e as experiências dos(as) residentes são o principal material para reflexão nas disciplinas teóricas. A atuação desses(as) residentes em regime de serviço público voluntário de advocacia e orientação jurídica ocorre de maneira conjunta com os(as) estudantes de graduação matriculados(as) nas disciplinas de prática jurídica social I e II, compartilhando com os(as) professores(as) da graduação a condução das atividades dos estagiários (discentes da graduação).

## **2 A EXPERIÊNCIA NA PERSPECTIVA DA DOCENTE**

Quando me pus a planejar o módulo dessa disciplina, que tem por intuito proporcionar debates que articulem teoria e prática jurídica e suscitem reflexões e transformações, tinha disponível uma gama imensa de temas a serem abordados. Contudo, minha trajetória acadêmica e profissional conduzia a duas grandes áreas: criminal e a violência doméstica contra a mulher. Não queria decidir previamente o conteúdo que seria debatido nos encontros, porque tentava fomentar o envolvimento dos(as) residentes no desenvolvimento do módulo. Então, resolvi que o conteúdo a ser trabalhado no módulo da disciplina seria decidido no primeiro encontro com a turma, após indicar aquelas duas áreas temáticas nas quais teria condições de propiciar maior contribuição e ouvir os(as) alunos(as) acerca destas possibilidades, seus anseios e necessidades.

Assim foi feito. No dia 14 de agosto, data agendada para nosso primeiro encontro – apesar do número reduzido de estudantes –, expus minhas possibilidades de contribuição e meu propósito de que o tema escolhido fosse produtivo e significativo. Em seguida, os(as) residentes expressaram que a temática da violência doméstica e familiar contra a mulher seria a que despertava maior interesse de aprofundamento e reflexão. Destacaram que os casos que envolvem o fenômeno da violência doméstica contra a mulher estavam cada vez mais frequentes nos atendimentos do Emaj, tanto em situações que já ingressavam como casos da Lei Maria da Penha quanto em atendimentos que se iniciavam como questões apenas de direito de família e, no transcorrer do processo e da sequência de atendimentos, revelavam episódios ou contextos de violência doméstica contra a mulher.

Estava posto o desafio de planejar o desenvolvimento da temática das possibilidades e limitações do acesso das mulheres em situação de violência

doméstica à justiça, buscando uma abordagem que conseguisse articular teoria e prática, na linha da práxis de Paulo Freire, que diz que “ação e reflexão e ação se dão simultaneamente”.<sup>5</sup> Neste momento, lembrei que havia sido informada sobre a publicação do relatório *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*,<sup>6</sup> produzido pelo Ipea em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e vislumbrei ser este conteúdo pertinente para o tipo de abordagem que os(as) estudantes solicitaram.

Ao analisar o relatório, identifiquei a adequação do material aos propósitos teóricos e metodológicos da disciplina, visto que aliava um cuidadoso tratamento científico na coleta e análise dos dados com a descrição de contextos reais experienciados por mulheres em situação de violência ao buscar acesso ao Judiciário. Prossegui, então, para a etapa de organizar o cronograma do conteúdo a ser abordado em nossos encontros e deparei-me com um inconveniente: tínhamos poucos dias de aulas e um vasto relatório a ser estudado. A opção foi efetuar um recorte temático, concentrando o foco nos capítulos do relatório que tratavam de maneira mais específica das observações das dinâmicas processuais e das interações das mulheres com o Judiciário.

Havia me comprometido com a turma, em nosso segundo encontro, a apresentar um panorama a respeito da produção legislativa da Lei Maria da Penha, fomentando a análise das três principais etapas da referida legislação – anteprojeto; projeto de lei e o texto final aprovado no Congresso Nacional. Restariam, portanto, cinco encontros para os debates acerca dos temas do relatório. Assim, organizei o cronograma de modo a distribuir o conteúdo dos capítulos V e VI do relatório em cinco tópicos, os quais seriam apresentados oralmente por grupos de quatro estudantes.

Os itens apresentados pelos grupos foram os seguintes: aula 3 – V. *Aspectos processuais observados*: A. *Trâmite dos feitos*; aula 4 – B. *Medidas protetivas de urgência*; aula 5 – C. *Dinâmica das audiências*; aula 6 – D. *Questões controversas na aplicação da Lei Maria da Penha*; e aula 7 – VI. A. *A interação do Judiciário com as mulheres*. As apresentações dos(as) alunos(as) foram realizadas no clássico formato de seminário, com exposições iniciais dos componentes do grupo responsável pelo tema da aula que seria apresentada em seguida, com destaque de aspectos interessantes feitos por mim e pelos(as) colegas, e, por fim, fomento do debate para reflexão acerca dos dados apresentados no texto do relatório e suas articulações com

5. Freire, P. *Pedagogia do oprimido*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 72.

6. CNJ – Conselho Nacional de Justiça; Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*. Brasília: CNJ; Ipea, 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portall/images/stories/PDFs/190830\\_rel\\_poder\\_judic\\_no\\_enfren\\_a\\_viol\\_domest\\_familiar\\_contra\\_as\\_mulheres.pdf](https://www.ipea.gov.br/portall/images/stories/PDFs/190830_rel_poder_judic_no_enfren_a_viol_domest_familiar_contra_as_mulheres.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2019.

nosso cotidiano forense, em especial os atendimentos de mulheres em situação de violência no Emaj.

Ao longo dos encontros, sobretudo no primeiro e no último dia de apresentações, procurei diluir em minhas considerações dados e questões constantes nos capítulos iniciais e finais do relatório, uma vez que não tivemos tempo de abordar o documento por completo. Entre as questões tratadas em nossas trocas durante os debates, foi bastante significativo perceber que a grande maioria dessa turma de jovens advogados(as) desconhecia a possibilidade de se requerer medida protetiva diretamente ao juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher (JVDFM), visto que a concessão da medida não é vinculada ao registro da notícia-crime. Ou, ainda que tenha sido registrado fato atípico, pela conduta não se enquadrar em algum tipo penal, mas a ação ou omissão configurar violência doméstica contra a mulher, também é possível solicitar a medida protetiva. Neste sentido, inclusive, há o Enunciado 37 do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid):<sup>7</sup> “A concessão da medida protetiva de urgência não está condicionada à existência de fato que configure, em tese, ilícito penal”. Tal desconhecimento desvela uma das tantas limitações do nosso ensino jurídico brasileiro.

Importante destacar que uma característica metodológica do relatório bastante relevante para ampliar a visão dos(as) residentes foi a pesquisa ter sido realizada em todas as regiões do país e em comarcas com estruturas diversificadas de atendimento às mulheres em situação de violência. Esta opção metodológica possibilitou um resultado expressivo e matizado, motivo pelo qual foi escolhido para ser conhecido pelos(as) alunos(as). Incrementar a formação de profissionais da advocacia com noções da gama de maneiras que o Judiciário se relaciona com as mulheres em situação de violência possibilitou reflexões profundas acerca do direito e da justiça social, em especial a equidade de gênero. Nesta perspectiva, ainda no texto de Paulo Freire,<sup>8</sup>

o que pode ocorrer, ao exercer-se uma análise crítica reflexiva, sobre a realidade, sobre suas contradições, é que se perceba a impossibilidade imediata de uma forma determinada de ação ou a sua inadequacidade ao momento. Desde o instante, porém, em que a reflexão demonstra a inviabilidade ou a inoportunidade de uma forma tal ou qual de ação, que deve ser adiada ou substituída por outra, não se pode negar a ação nos que fazem esta reflexão. É que esta se está dando no ato mesmo de atuar – é também ação.

Este movimento de ação-reflexão-ação, em alguma medida, conseguiu ser criado pela dinâmica empreendida na construção do módulo, mas também

7. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/>>.

8. Freire, P. *Pedagogia do oprimido*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 72.

porque teve como propulsor o relatório *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*. Os resultados da pesquisa publicados nesse documento proporcionaram condições muito favoráveis ao desenvolvimento de uma prática pedagógica fértil em contribuições para a formação dos(as) residentes e da docente.

### 3 A EXPERIÊNCIA NA PERSPECTIVA DA DISCENTE

A disciplina foi dividida em quatro módulos. O primeiro foi essencialmente teórico, com discussão de textos sobre acesso à justiça e núcleos de prática jurídica. Ainda que tenham achado muito interessante, alguns colegas consideraram teórico demais e isto se refletiu na participação durante as discussões. Já o segundo módulo foi totalmente baseado na prática jurídica, sem apoio de textos – excelente, porém traduz apenas a realidade da prática jurídica em Rio Grande e região. Expliquei como foram os módulos anteriores para destacar como foi interessante o desenvolvimento do terceiro módulo, em que trabalhamos com o relatório sobre enfrentamento à violência doméstica e familiar. É um assunto de grande interesse para a maioria dos alunos da especialização, não apenas porque é uma realidade palpável de nossas assistidas e, portanto, da nossa prática jurídica, mas também porque não tínhamos tido ainda oportunidade de trabalhar com o assunto em sala de aula. Acho importante conhecer como está a situação do enfrentamento à violência doméstica e familiar, não apenas como advogada atuante, mas também como mulher.

Não tinha conhecimento prévio do relatório, e antes de conhecê-lo acreditava que saberia como atuar e o que esperar de um processo de violência doméstica em qualquer vara judicial do território brasileiro, especialmente considerando que durante a graduação estagiei no Ministério Público Estadual na área da violência doméstica. Assim, quando dividimos o relatório em textos a serem trabalhados por grupos, escolhi o capítulo sobre a dinâmica das audiências por ter familiaridade com o tema. Foi surpreendente descobrir a diversidade de procedimentos adotados para situações idênticas – sem fazer juízo de valores e se algum lugar é melhor que outro.

Achei curiosa a falta de procedimentos padrão, com destaque especial à audiência preliminar (aquela com previsão no art. 16 da Lei Maria da Penha), na qual pode ocorrer a retratação. Em uma das unidades, esta audiência ocorre de forma coletiva. Em um primeiro momento, isto me causou estranheza e até um desconforto, uma vez que não há previsão de audiências coletivas na lei e me pareceu que poderia vir a constranger alguma vítima que se sentiria acuada com mais pessoas no mesmo espaço tratando de um tema tão delicado. Em todo caso, considerando que esta audiência é coletiva apenas em um primeiro momento, quando se fazem palestras sobre o ciclo da violência, me parece algo positivo que

potencialmente ajuda a vítima a entender melhor o que está vivendo e como pode mudar, ainda que seja um procedimento não elencado na lei.

Discutir em aula sobre o relatório foi muito produtivo. Senti que a maioria dos colegas se envolveu com o texto e a discussão versou bastante sobre nosso contato com as assistidas que procuram atendimento no Emaj. Na maioria das vezes, estas mulheres buscam orientação para questões de guarda e alimentos, e quase sempre durante as conversas relatam situações de violência familiar, principalmente na forma psicológica. É uma realidade com que temos muito contato na nossa rotina de prática jurídica, ainda que sejam poucos os processos de violência doméstica de fato.

A maior reflexão que ficou, para mim, foi justamente sobre como uma mesma legislação pode ser aplicada, em termos de procedimentos, de forma tão variada – e não por conta das particularidades de cada realidade social, mas pelas opções (subjetivas) de atuação dos atores envolvidos, especialmente juízes, e como a maneira que cada um atua influencia o resultado final visto/experimentado pelas mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Achei importante um estudo que tenha ouvido o relato de mulheres sobre suas experiências com o Judiciário, destacando que é muito positivo que a maioria destas mulheres tenha sentido que a Justiça funciona.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste relato de experiência ocorrida no módulo três da disciplina de residência jurídica do curso de especialização e prática jurídica social foi apresentar potencialidades e limitações da utilização dos resultados de uma pesquisa de abrangência nacional como instrumento para a formação de jovens advogados e advogadas. Vale destacar a intenção de focar uma educação jurídica humanizadora, no sentido de a prática pedagógica ter buscado expor os(as) estudantes a um conjunto diverso e complexo de vivências de mulheres em situação de violência que procuram acesso à justiça.

Dialogar sobre os relatos das mulheres vítimas e suas impressões acerca dos atores envolvidos no processo sensibiliza e nos faz refletir sobre nosso papel como advogados e cidadãos, a forma como nos comunicamos e o que queremos do direito e da justiça. Ter contato com dados colhidos em locais tão distintos quanto distantes, ter ciência da variedade de formas com que o Judiciário lida com o enfrentamento à violência doméstica e familiar e ter tido a possibilidade de trabalhar tal temática de forma orientada, em um curso de especialização que tem como norte a prática jurídica social, confere ao advogado iniciante uma certa bagagem de partida. É um novo olhar sobre os conflitos vivenciados por nossas assistidas quando buscam o Judiciário e um alargamento do entendimento acerca da complexidade do tema e da própria prática jurídica social.

## **REFLEXÃO SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES: RELATO DE EXPERIÊNCIA SOBRE A ARTICULAÇÃO ENTRE O CAMPO TEÓRICO-METODOLÓGICO E A PRÁTICA DE ENSINO NA DISCIPLINA DE SOCIOLOGIA JURÍDICA**

Mari Cleise Sandalowski<sup>1</sup>

A violência doméstica e familiar contra as mulheres constitui hoje uma das principais problemáticas sociais a serem enfrentadas pelos países da América Latina – região que apresenta os maiores índices de letalidade deste tipo de violência (PNUD e ONU Mulheres, 2017). Neste contexto, o Brasil desponta com as taxas mais elevadas, principalmente no que se refere aos crimes de feminicídio. Embora o país tenha legislações<sup>2</sup> bastante avançadas para a proteção e defesa das mulheres, é preciso observar que tais mecanismos esbarram muitas vezes na estrutura judicial existente, que não comporta a demanda pelos seus serviços.

Pensar como são constituídas as garantias jurídicas das mulheres em relação às práticas de violência doméstica e familiar requer uma problematização sobre o processo de construção das desigualdades políticas e sociais entre homens e mulheres ao longo do tempo. É neste sentido que se destacam as dificuldades para a efetivação plena dos direitos das mulheres. Chama a atenção que, paralelamente à existência de mecanismos judiciais bastante progressistas implementados desde a década passada, há um significativo avanço do Índice de Desigualdade de Gênero (IDG)<sup>3</sup> no país. Se em 2008 o Brasil ocupava a 73<sup>a</sup> posição, entre 134 nações analisadas, em 2018 passa para a 95<sup>a</sup> colocação.<sup>4</sup>

---

1. Professora de sociologia no Departamento de Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). *E-mail*: <mari\_ppgs@yahoo.com.br>.

2. Citam-se como exemplo as leis nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio).

3. O IDG leva em conta três aspectos: saúde, empoderamento e *status* econômico. No aspecto da saúde, a intenção é medir o desenvolvimento reprodutivo humano por meio da taxa de mortalidade materna e de gravidez na adolescência; o empoderamento é medido pela proporção de assentos parlamentares ocupados por mulheres e pela proporção de mulheres e homens adultos com idades de 25 anos ou mais com pelo menos alguma educação secundária; e o *status* econômico expressa a participação no mercado de trabalho e é medido pela taxa de inserção na força de trabalho das populações feminina e masculina com 15 anos ou mais.

4. Disponível em: <[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GenderGap\\_Report\\_2008.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2008.pdf)> e <[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf)>.

O relatório *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres* (CNJ e Ipea, 2019) constitui um importante estudo que auxilia na compreensão de muitas das questões mencionadas, entre elas as dinâmicas e moralidades que perpassam o cotidiano dos tribunais. Neste sentido, este artigo tem por objetivo relatar a experiência e a pertinência do uso desse material na disciplina de sociologia jurídica.<sup>5</sup>

A partir da prática observada em sala de aula, é preciso destacar que analisar teórica e metodologicamente a violência doméstica e familiar contra as mulheres, com base em uma perspectiva da sociologia do direito, é importante pelo fato de essa perspectiva de análise contemplar a estrutura e o funcionamento do campo jurídico, para além de uma leitura de gênero. Em outras palavras, a compreensão da referida problemática parte de uma reflexão sobre as interseções entre o ordenamento jurídico, as demandas sociais e as intervenções que o campo político faz no âmbito da prática jurídica.

Se a abordagem de gênero e os estudos feministas enfatizam as questões de ordem subjetiva (relacionadas às experiências das mulheres e suas percepções sobre o cotidiano social) e as dinâmicas decorrentes das relações estabelecidas pelos movimentos sociais (com destaque para os elementos políticos e organizacionais) (Olesen, 2006), constituindo-se em um modelo fundado na dicotomização entre vítimas e acusados de práticas de agressão (com ênfase na compreensão das estruturas locais de dominação, procurando, por consequência, produzir resistências a estas), a ênfase da sociologia do direito consiste em uma abordagem que busca compreender os elementos formais e informais que influenciam a forma como a legislação é aplicada, visto que o campo jurídico é um espaço perpassado por aspectos simbólicos, sociais e culturais, que (re)produzem a moralidade de uma determinada sociedade.

Nessa esteira, os operadores do direito são considerados agentes sociais que circulam por diversos campos da sociedade e não somente pelo campo jurídico. As experiências internalizadas ao longo de suas trajetórias familiares, sociais e profissionais incidem significativamente sobre suas práticas jurídicas, tendo em vista que o campo do direito é aqui compreendido como um espaço de possíveis,<sup>6</sup> isto é, um *corpus* de precedentes reconhecidos entre os quais a solução pode ser buscada, além de ser um espaço no qual ocorrem embates e disputas pela “concorrência pelo monopólio do direito de dizer o que é o direito” (Bourdieu, 2005, p. 212).

---

5. A disciplina foi ofertada no segundo semestre de 2019 para os cursos de bacharelado e licenciatura em ciências sociais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

6. O espaço de possíveis “é o que fundamenta racionalmente uma decisão que pode-se inspirar, na realidade, em princípios diversos, mas que ela faz aparecer como produto de uma aplicação neutra e objetiva de uma competência especificamente jurídica” (Bourdieu, 2005, p. 231).

O direito é, então, entendido não somente a partir das normas formais presentes em uma sociedade, mas também como um fato social, sendo influenciado tanto pelas normas existentes quanto por outras instâncias sociais. O objetivo, portanto, foi apresentar aos discentes que as práticas jurídicas consistem em ações reais desenvolvidas por agentes sociais e que, no caso dos operadores de direito, são produtos de um *habitus* jurídico, bem como das experiências e vivências internalizadas a partir da constituição de diferentes trajetórias pessoais. O capítulo três do relatório, *Tipos de juízes(as) e suas atuações*, foi então utilizado para auxiliar no entendimento do escopo teórico de Pierre Bourdieu e na ilustração das possíveis formas de operacionalização de seu arcabouço conceitual, como campo jurídico, trajetória, *habitus*, espaço social, espaço de possíveis etc.

Por sua vez, os capítulos quatro (*Características gerais das unidades pesquisadas*) e cinco (*Aspectos processuais observados*) foram incorporados em sala de aula a fim de debater a forma como se dá o acesso e a administração da justiça no Brasil em relação às situações de violência contra a mulher. Esse tipo de investigação requer um debate sobre as condições sociais responsáveis pelas estruturas e aspectos simbólicos que orientam as percepções dos indivíduos acerca dos significados de masculinidade e feminilidade na sociedade ocidental contemporânea. Além disso, é necessário também observar como estas percepções sociais são produzidas e reproduzidas na esfera formal do sistema de justiça, assim como os encaminhamentos racionais e formais a elas destinados, além, é claro, de problematizar o modo como os indivíduos acessam a justiça e os obstáculos que eles enfrentam, sejam econômicos, sociais, culturais ou geográficos para efetivar os seus direitos (Santos, 2010).

Analisar e debater em sala de aula conjuntamente textos teóricos e textos provenientes de relatórios de pesquisa tem apresentado efeitos didáticos substanciais, visto que permite aos discentes uma melhor apreensão do escopo teórico da área, além, é claro, de um entendimento mais profícuo das diferentes realidades sociais que perpassam a sociedade brasileira, entre as quais se destacam as problemáticas da violência contra a mulher, das desigualdades sociais e de gênero e da administração e acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019.

OLESEN, V. L. Os feminismos e a pesquisa qualitativa neste novo milênio. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ONU MULHERES. **Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe** – documento de análisis regional. [s.l.]: PNUD; ONU Mulheres, 2017.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORRÊA, M. **Morte em família: representações jurídicas de papéis sociais**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

FONTAINHA, F. de C.; OLIVEIRA, F. L.; VERONESE, A. Por uma sociologia política do direito no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, n. 11, set./dez. 2017.

PASINATO, W. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito FGV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 407-428, jul./dez. 2015.

SADEK, M. T. **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SCKELL, S. N. Os juristas e o direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. **Tempo Social**, v. 28, n. 1, p. 157-178, 2016.

## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **ANDREA CATALINA LEÓN AMAYA**

Graduada em direito pela Universidad Externado de Colombia, mestra em ciências sociais e jurídicas e doutoranda em direito na Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora no Núcleo de pesquisas interdisciplinares de teorias, atividades e práticas no campo do direito (Nuteap) da UFF, atuando nas áreas da sociologia jurídica e do direito público, com interesse em práticas e políticas judiciárias e interfaces entre direito(s), movimentos sociais, Estado e gênero.

### **DEISI CONTERATTO**

Analista de políticas públicas com bacharelado e mestrado em políticas públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem interesse nos temas de violência doméstica e familiar contra as mulheres, metodologias de análise feministas e implementação de políticas públicas de gênero transversais e interseccionais. Atualmente é aluna do doutoramento em estudos de gênero da Universidade Nova de Lisboa.

### **EMILIA JULIANA FERREIRA**

Antropóloga dedicada à área de estudos da antropologia jurídica. Mestre em antropologia social e bacharela e licenciada em ciências sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora tutora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e consultora de pesquisas na área de justiça e segurança pública.

### **JOANA ALENCAR**

Graduada em ciência política, mestra em administração pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduada em direito e gênero pelo Escola da Magistratura de Brasília (ESMA). Trabalha como técnica de planejamento e pesquisa no Ipea, onde se dedicou, entre outros projetos, à pesquisa sobre *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*.

### **KRISLANE DE ANDRADE MATIAS**

Mestra em antropologia social pela Universidade de Brasília (UnB), com experiência em pesquisas sobre violência contra as mulheres, trabalho doméstico remunerado e não remunerado. É professora de sociologia no ensino médio e atualmente consultora da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) na área de gênero e políticas públicas.

**LUSENI AQUINO**

Doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea, onde se dedica a estudos sobre a organização e o funcionamento das instituições do sistema de justiça e a dinâmica do acesso à justiça no país, tendo sido uma das coordenadoras do estudo *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*, realizado por meio da cooperação técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

**PAOLA STUKER**

Doutora e mestra em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e cientista social pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Sua trajetória em pesquisas se concentra nas temáticas de violência doméstica e familiar contra a mulher, gênero, proteção à infância, sistema de justiça e políticas públicas.

**PRISCILA DA SILVA BARBOZA**

Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em direito pela UFPR e mestra em ciências sociais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Tem interesse nas áreas de filosofia e sociologia do direito, concentrando suas pesquisas nas temáticas de violência doméstica e familiar contra a mulher, novos direitos e sistema de justiça.

**TATIANA SANTOS PERRONE**

Doutora em antropologia social pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com experiência em pesquisas sobre violência contra as mulheres, acesso à justiça e formas consensuais de gestão de conflitos. Coordenadora e docente no projeto Maria, Marias e pesquisadora do Núcleo de Antropologia do Direito da Universidade de São Paulo (Nadir/USP).

**THALITA TOZI**

Pesquisadora e ativista pela liberdade, une a linguagem da pesquisa com a jurídica sistêmica, restaurativa e artística para construir espaços de diálogo e efetivação de direitos humanos, (re)integração social e cultura de paz, em atenção às pessoas em situação de privação da liberdade e à violência doméstica e familiar contra a mulher (VDFM). Mestra em direito penal e criminologia pela Universidade de São Paulo (USP).

## **PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS**

### **ADRIANA RAMOS DE MELLO**

Juíza titular do I Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Rio de Janeiro. Doutora em direito público e filosofia jurídico-política pela Universidade Autônoma de Barcelona. Integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) e é professora da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

### **DANIELLY QUEIRÓS**

Graduada e mestra em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora no Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

### **ELISA COLARES**

Doutora em ciências sociais pelo Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (ELA/UnB). Possui graduação em ciência política e mestrado em sociologia pela UnB. Pesquisadora no Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

### **ELISA GIROTTI CELMER**

Professora adjunta na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutora em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestra em ciências criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogada, com atuação nas áreas de criminologia, gênero, sociologia da violência e direitos humanos.

### **GABRIELA SOARES**

Graduada em estatística pela Universidade de Brasília (UnB) e mestra em estatística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Diretora-executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

### **MARI CLEISE SANDALOWSKI**

Professora associada na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutora e mestra em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduada em ciências sociais pela UFSM. Atua principalmente nas áreas de sociologia das profissões e sociologia do direito, com destaque para os temas de violência doméstica, família e saúde.

**MILENA F. ORTIZ**

Graduada em direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil do Rio Grande do Sul (OAB/RS), com atuação na área do direito penal, também seu campo de pesquisa. Especialista em prática jurídica social pela FURG e especializanda em direito penal e processual penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Chefe do Editorial**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

#### **Revisão**

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

#### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

#### **Imagem da capa**

Coro (1938) de Candido Portinari.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro é subproduto de uma pesquisa desenvolvida pelo Ipea, fruto de cooperação com o Conselho Nacional de Justiça, cujo relatório final foi publicado em 2019, sob o título *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*. Aqui saímos do registro mais institucional e abrangente acerca da política judiciária e pousamos o olhar sobre os atores envolvidos no encaminhamento dos casos de violência doméstica que chegam ao sistema de justiça. Com base no material produzido no âmbito da pesquisa original, buscamos fornecer um quadro compreensivo das questões que, no exercício das funções específicas desses atores, permeiam a aplicação da Lei Maria da Penha, favorecendo ou desafiando a prestação jurisdicional pautada na garantia dos direitos das mulheres em situação de violência. Para dar voz à perspectiva dessas mulheres, a publicação também discute sua experiência com o Judiciário e o sistema de justiça no processamento das denúncias que trazem a público, buscando apontar caminhos que podem contribuir para converter a lei em acesso real e efetivo à justiça.

### Autoras

Luseni Aquino  
Joana Alencar  
Paola Stuker  
Andrea Catalina L. Amaya  
Priscila Barboza  
Emília Ferreira  
Thalita Tozi  
Deisi Conterato  
Tatiana Perrone  
Krislane de Andrade

### Participações especiais

Adriana Ramos de Mello  
Elisa Girotti Celmer  
Milena Faustino Ortiz  
Mari Cleise Sandalowski  
Danielly dos Santos Queiros  
Elisa Sardão Colares  
Gabriela Moreira de Azevedo Soares

*Prefácio de Wânia Pasinato*

ISBN 978-65-5635-024-0



9 786556 350240