



# Jornadas do Judiciário na implementação da Lei Maria da Penha

Fabiana Severi

# Jornadas do Judiciário na implementação da Lei Maria da Penha

Fabiana Severi



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e a autoria e respeitando a Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) indicada.

**Catálogo na Publicação**  
**Divisão de Gestão de Tratamento da Informação da**  
**Agência de Bibliotecas e Coleções Digitais da USP**

Severi, Fabiana Cristina

Jornadas do judiciário na implementação da Lei Maria da  
Penha [recurso eletrônico] / Fabiana Severi – São Paulo : Instituto  
de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2022.  
220 p. : il.

ISBN 978-65-87773-34-6

DOI 10.11606/9786587773346

1. Violência contra a mulher 2. Femicídio 3. Mulheres  
4. Lei Maria da Penha I. Título

CDD (23.ed) – 362.83

Elaborado por Sarah Lorenzon Ferreira – CRB-8/6888

**Ficha técnica**

**Preparação e revisão**

Nelson Barbosa

**Diagramação**

Camila Somera

**Produção**

Fernanda Cunha Rezende

# Jornadas do Judiciário na implementação da Lei Maria da Penha

**Fabiana Severi**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**Reitor:** Carlos Gilberto Carlotti Junior

**Vice-reitora:** Maria Arminda do Nascimento Arruda

**INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS**

**Diretor:** Guilherme Ary Plonski

**Vice-diretora:** Roseli de Deus Lopes

# Sumário

Introdução ♦ 7

1. A Lei Maria da Penha e a agenda de transformações institucionais ao Poder Judiciário ♦ 17

2. Políticas judiciárias e mudanças institucionais de gênero: apresentando conceitos e abordagens analíticas ♦ 24

3. A Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência doméstica a partir das *Jornadas* do CNJ ♦ 49

Considerações finais ♦ 194

Referências ♦ 204

Lista de siglas ♦ 218

À Olívia.

# Introdução



**E**ste livro reúne resultados de pesquisas que realizei nos últimos anos sobre a atuação do Poder Judiciário brasileiro no enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres (VDFM). Analiso, aqui, o papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desempenhado nos últimos 15 anos em criar e coordenar as políticas judiciárias em âmbito nacional voltadas à implementação da Lei Maria da Penha (LMP). Busco entender a trajetória dos processos decisórios de tal órgão voltados a promover mudanças no modelo de resposta judicial aos casos de VDFM no país no período entre 2007 e 2021, orientadas pelo paradigma proposto pela LMP.

A literatura já repisou o fato de a LMP ser considerada uma das melhores leis sobre violência doméstica do mundo, sobretudo em razão do protagonismo da mobilização social feminista na formulação do texto que lhe deu origem. Seu anteprojeto não nasceu em um gabinete parlamentar, mas teve como referência uma proposta escrita sob a coordenação de um consórcio de organizações feministas<sup>1</sup> (Consórcio LMP), analisada por representantes de diversos setores do Poder Executivo e amplamente debatida em audiências públicas feitas em todas as regiões do país. A sua aprovação foi uma resposta às obrigações internacionais assumidas pelo Estado ligadas à garantia dos direitos humanos das mulheres.

Um dos elementos-chave da LMP é o entendimento de que a VDFM é um tipo de violação de direitos humanos, baseada no gênero, que agrava desigualdades e reitera múltiplas e interseccionais formas de discriminações.<sup>2</sup> Por isso, a eliminação desse tipo de violência

---

1 Sobre o processo de elaboração da Lei Maria da Penha, ver Leila Linhares Barsted (2011) e Myllena Calasans e Iáris Cortes (2011).

2 Gênero, como categoria social de diferença, não opera de modo isolado,

é uma obrigação pública e deve ser realizada com base em um modelo de resposta integral, que articule a responsabilização da pessoa agressora com a garantia de direitos às mulheres, que, em geral, é viabilizada por meio de políticas públicas nas áreas da saúde, educação, alimentação, cultura, lazer, esporte, trabalho, renda, habitação e cidadania.

A operacionalização dessa abordagem preconizada pela LMP depende de transformações significativas em variadas dimensões das instituições jurídicas e políticas de justiça. Ela requer mudanças na forma de interação entre agentes públicos e privados, a chamada atuação em rede, para a produção da resposta integral à violência. Também demanda um trabalho de revisão crítica dos dispositivos processuais, das regras de direito material e até da estrutura física dos equipamentos ligados a todas as fases e procedimentos do acesso à justiça e aos direitos, a fim de se evitar que o Estado reproduza formas diretas e indiretas de discriminações contra as mulheres. Ainda, a Lei insta os diversos agentes envolvidos na rede de atendimento a revisar os valores e entendimentos sobre família, vínculos afetivos, papéis sociais de gênero e racismo institucional, para que os serviços sejam capazes de lidar com a violência doméstica de modo guiado pela proteção e garantia de direitos humanos.

Aprovar uma Lei com todas essas características em um país onde, historicamente, as interações entre racismo, sexismo e colonialismo têm produzido e reforçado a cultura judicial punitivista e lugares de subalternidade para mulheres e meninas é, por si só, uma grande inovação institucional em direitos humanos. Ela redefiniu a palavra oficial do Estado para viabilizar a existência simbólica e física das mulheres e meninas como cidadãs plenas e livres de todo tipo de violência; remodelou as oportunidades de interação entre Estado e sociedade civil na produção de resultados substantivos em termos de justiça social; e ofereceu uma nova gramática jurídica para a tomada de decisão em casos concretos sobre o tema da violência doméstica, voltada a equilibrar um pouco os processos de luta pela produção e interpretação de direito para as mulheres no país.

Parte fundamental dessa gramática é o termo gênero, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro enquanto uma categoria social e um método para a interpretação do direito (artigos 2º, 4º e 5º da LMP). Como categoria social, o termo gênero dá significado a formas de opressão e de subordinação das mulheres

---

mas sempre articulado a outros eixos como raça, etnia, deficiência, sexualidade e origem territorial, resultando em formas específicas de violências contra mulheres e meninas negras, indígenas, LGBTQIA+, periféricas, quilombolas, rurais, com deficiência, em situação de prisão, entre outras.

presentes em nossa sociedade. Nessa dimensão estrutural, gênero não opera de modo isolado, mas sempre articulado a outros eixos, como raça, etnia, deficiência, sexualidade e origem territorial, resultando em formas específicas de opressões contra mulheres e meninas negras, indígenas, LGBTQIA+, periféricas, quilombolas, rurais, com deficiência, em situação de prisão, entre outras. Como método, gênero refere-se a um amplo repertório de abordagens teóricas críticas e feministas focadas, entre outras coisas, em desnaturalizar conceitos e categorias jurídicas que atuam como tecnologias sociais e produzem posições sociais de subordinação, exploração ou opressão de mulheres e de outros grupos. Esse desenho e essa forma de compreensão da LMP apresentados até aqui são derivados do que chamei em outro trabalho de projeto jurídico feminista brasileiro (Severi, 2018).

Um aspecto pouco abordado pela literatura sobre o tema é o fato de a proposta da LMP ter sido tecida em meio aos processos de reivindicação por transformações democratizantes do Poder Judiciário voltadas a fortalecer o seu papel na materialização dos direitos humanos, próprios do constitucionalismo democrático emergente nos anos 1990 no Brasil e na América Latina. Em 2004, pouco menos de dois anos antes da entrada em vigor da LMP, os três poderes públicos – Executivo, Legislativo e Judiciário – assinaram o chamado *1º Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo*, composto por um conjunto amplo de medidas em prol do aperfeiçoamento do desempenho do Judiciário. Um dos desdobramentos desse esforço foi a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça (Poder Executivo). Também em 2004, foi aprovada a Emenda Constitucional n.45, de 30 de dezembro de 2004, que determinou mudanças significativas no Poder Judiciário brasileiro, voltadas à sua democratização. Entre essas mudanças, está a criação do CNJ, como um órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, cuja função principal é integrar e coordenar os diversos órgãos jurisdicionais nacionais, por meio de suas atribuições de controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário e do controle ético-disciplinar de seus membros.

A LMP incrementa a agenda de reformas judiciárias, ao propor diretrizes para que se possa enfrentar, direta ou indiretamente, problemas frequentemente apontados nesse debate, tais como: a morosidade judicial, a baixa transparência, a falta de tratamento igualitário, a ausência de perspectiva estratégica sobre os efeitos das decisões judiciais na sociedade, a ausência de interação com os demais poderes públicos e com a sociedade, e o excessivo grau de imprevisibilidade e de heterogeneidade das decisões judiciais. A Lei faz parte, portanto, do amplo conjunto de inovações institucionais voltadas à democratização do Judiciário e à expansão

do acesso à justiça que marcaram os anos 1990 e início dos anos 2000 no país, bem como à melhoria do desempenho das funções institucionais dos tribunais de justiça. É uma inovação legislativa do campo feminista, que emerge de modo entrelaçado a outras inovações institucionais no âmbito do Poder Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pela coordenação das ações de mudança no âmbito do Judiciário preconizadas pelo novo modelo de enfrentamento à VDFM, foi instalado um ano antes da promulgação da Lei. Tanto os processos legislativos que culminaram na LMP quanto os que deram origem ao CNJ foram marcados por fortes atritos, controvérsias e resistências envolvendo diversos segmentos, sobretudo, do próprio Poder Judiciário. Nos dois casos, como discutirei neste livro, as disputas se arrastaram para além da esfera legislativa, desembocando em ações no STF de controle de constitucionalidade dos seus termos. Os múltiplos atores que atuaram em coalizão pela defesa da LMP e do CNJ carregaram fortes expectativas sobre os potenciais democratizantes dessas duas inovações em relação aos poderes públicos e à sociedade brasileira.

Nos estudos sobre reformas judiciárias e acesso à justiça, a LMP não aparece no rol de inovações democratizantes do Judiciário, ao lado, por exemplo, da criação dos juizados especiais cíveis e criminais. Entre alguns segmentos de juristas, inclusive, a proposta de criação da LMP foi interpretada inicialmente como uma ameaça aos juizados especiais, já que uma das principais alterações era o afastamento da aplicação da Lei n.9.099/95 nos casos de VDFM. Da mesma forma, os trabalhos relativos à LMP pouco se conectam com as análises sobre as agendas de reforma do Judiciário pós-redemocratização do país.

Em tal literatura, a LMP também não se encontra pareada com outros diplomas legislativos que se tornaram bastante conhecidos por permitirem a ampliação do acesso à justiça, como o Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Ação Civil Pública e as reformas do Código de Processo Civil. Nesses casos, inclusive, os grupos responsáveis pela concepção e condução dessas mudanças legislativas, núcleo intelectual identificado como “Escola Processual Paulista”, não perderam espaço ou protagonismo nas descrições sobre a gênese desses institutos e na produção intelectual que buscava subsidiar a produção de uma nova dogmática jurídica (Almeida, 2015). Como já argumentei em trabalho anterior (Severi, 2018), o protagonismo do Consórcio de organizações feministas a que coube pela elaboração da proposta que deu origem à LMP foi invisibilizado nas narrativas oficiais sobre a gênese desse novo marco legislativo.

Pretendo, com este livro, aproximar essas duas áreas de estudos. Meu interesse é discutir o papel desempenhado pelo CNJ, uma inovação institucional dentro

do Poder Judiciário, na produção dos resultados sociopolíticos e jurídicos delineados na LMP, outra inovação institucional no campo dos direitos humanos. Para isso, considero a LMP como um instrumento de políticas públicas, incluindo as chamadas políticas judiciárias, e busco apoio em conceitos e abordagens analíticas dos estudos sobre implementação de políticas públicas, em especial, naqueles interessados em analisar processos de transformações institucionais de gênero, como as vertentes do Institucionalismo Feminista (IF).

Nesses quase 16 anos de existência da LMP, o CNJ acumulou um volume expressivo de ações voltadas ao aprimoramento da resposta judicial à violência doméstica e familiar contra as mulheres, muitas delas voltadas a cumprir as diretrizes da LMP endereçadas ao Poder Judiciário. Mas um amplo conjunto de estudos sobre a referida Lei sugere que, a despeito de tais iniciativas, a sua implementação tem acontecido sob um ritmo desesperadamente lento, carregado de contradições e de resistências, e com baixo impacto em termos de transformações no padrão de resposta judicial à violência doméstica contra as mulheres.

Um estudo do CNJ em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), publicado em 2019, argumentou que, ao invés do atendimento integral preconizado pela LMP, a resposta judicial mais amplamente difundida tem sido aquela oferecida por varas judiciais comuns ou criminais não especializadas e com atuação marcada por um alto grau de heterogeneidade em relação, por exemplo, à forma como juízes e juízas interpretam a LMP, como se articulam com outros atores da rede de atendimento, e como estabelecem os fluxos dos processos e definem critérios para a tomada de decisão judicial. Essa heterogeneidade, em parte, está associada à ampla liberdade conferida pelo desenho institucional do Poder Judiciário brasileiro aos juízes e juízas na prestação jurisdicional. Mas, também, ela pode ser explicada pela insuficiência da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PJVDFM), coordenada pelo CNJ, em garantir uma mínima uniformização de procedimentos, rotinas e entendimentos sobre institutos centrais da LMP empregados pelas unidades judiciárias com competência para processar e julgar casos de VDFM em todo o país.

O presente trabalho ancora-se nesse conjunto de evidências e busca entender a trajetória das ações do CNJ, órgão responsável pela gestão da PJVDFM, voltadas a implementar a LMP no âmbito do Judiciário brasileiro, tentando ainda identificar as mudanças institucionais de gênero promovidas nos últimos 15 anos. Seguindo abordagens de teóricas institucionalistas feministas como Georgina Waylen (2014) e Louise Chappel (2014), considero aqui como mudança institucio-

nal de gênero todo tipo de transformação no sistema de justiça que contribua para diminuir as desigualdades de gênero e as formas múltiplas e interseccionais de discriminação e violência contra as mulheres. Com base nesse referencial, procuro identificar não apenas as mudanças de gênero ocorridas, mas também colaborar com o entendimento sobre os motivos que tornam esse tipo de transformação tão difícil de acontecer.

A LMP não contém, necessariamente, as medidas de “justiça de gênero” mais avançadas ou progressistas, até porque o seu texto final foi objeto de intensa discussão e de negociações entre poderes públicos e atores sociais de campos ideológicos variados (Severi, 2018; Campos, 2011; Maciel, 2011). Mas o processo político que a engendrou é marcado por alguns consensos mínimos entre atores públicos e sociais diversos acerca do fenômeno da VDFM e da forma de se responder a ela. Esses consensos estão presentes na LMP como diretrizes gerais a orientar os poderes públicos na implementação de uma resposta institucional que se afaste do modelo tradicional de matriz penal-retributivo e se ancore em modelos de justiça social defendidos no campo feminista.

No primeiro capítulo deste livro, apresento as diretrizes da Lei endereçadas ao Poder Judiciário, que funcionarão como uma espécie de “medida” para a avaliação das mudanças institucionais de gênero. Seus termos não são tomados de modo estático ou com sentido unívoco, mas como referentes constantemente ressignificados pelos diversos atores implicados nos processos de implementação da LMP. Com isso, quero me afastar de abordagens originalistas para analisar as mudanças institucionais de gênero nas quais eventos posteriores à aprovação da LMP seriam enquadrados como formas de destruição ou de deformação das intenções iniciais da legislação ou do projeto que a ensejou. O que quero identificar são os referenciais que vão apoiando a implementação de tais diretrizes, não como parâmetros abstratos, mas como ideias sustentadas por atores diversos interessados em influenciar as decisões do CNJ nesse sentido.

Os conceitos e modelos teóricos advindos da literatura sobre análise de políticas públicas são bastante úteis para esse tipo de empreitada, pois eles permitem entender, por exemplo, as interações mutáveis e complexas entre atores ou agentes diversos, as suas diferentes posições de poder, e o papel das distintas arenas que conformam o processo de tomada de decisões públicas no Poder Judiciário. Sob essa perspectiva, juízes e juízas são tomados, aqui, como profissionais da justiça que têm em mãos o material jurídico – leis, doutrinas, jurisprudência – e estão em interação com outros atores e instituições formais e informais na produção da resposta estatal à VDFM. A LMP é considerada um instrumento de política pública

que orienta, também, as chamadas políticas judiciárias nacionais. O CNJ, órgão de cúpula do Judiciário, é considerado aqui como a arena decisória da PJVDFM.

Anualmente, as ações do CNJ relativas à PJVDFM são divulgadas durante as edições da chamada *Jornada da Lei Maria da Penha*, ou *Jornada LMP*. Esse evento é promovido desde 2007 pelo CNJ, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), ligada ao Executivo Federal. Além de divulgar as ações do CNJ, o evento também tem servido de espaço de visibilidade de ideias e práticas dos inúmeros atores, sobretudo estatais, ligados à implementação da PJVDFM ou que buscam influenciar as decisões do CNJ. Mais do que uma vitrine para tais políticas judiciárias, as *Jornadas* oferecem um bom retrato da arena de disputa, no âmbito do CNJ, em torno da LMP.

Entendo, então, que o olhar sobre as *Jornadas* do CNJ permite identificar, por exemplo, o aparecimento de atores, estatais e não estatais, e as interações entre eles em torno de ideias sobre a PJVDFM e sobre a LMP, quais as coalizões que vão se formando ao longo do caminho para buscar influenciar as decisões do CNJ, qual o lugar dos movimentos e organizações feministas em tais coalizões, e quais interações vão ocorrendo entre os atores e entre outras políticas judiciárias. A partir das edições das *Jornadas*, podemos compreender os alinhamentos e os desvios de rota das ações do CNJ em relação às diretrizes inicialmente apontadas pela LMP e endereçadas ao Judiciário, além das mudanças institucionais ensejadas por tal política em termos de modelo de resposta judicial à VDFM e quais os elementos que têm funcionado como bloqueios a tais mudanças.

Na pesquisa que deu origem a este livro, utilizei múltiplos instrumentos para a coleta dos dados: análise documental (documentos e registros institucionais), entrevistas semiestruturadas e registros pessoais. Os documentos e registros institucionais serviram para estruturar a descrição da trajetória da política investigada. As entrevistas buscaram oferecer elementos para que pudéssemos compreender o contexto de criação das ações do CNJ, o conteúdo de alguns dos registros documentais reunidos, e os posicionamentos de diversos atores nas coalizões de interesse em torno das políticas judiciárias. Os registros pessoais envolveram percepções individuais e reflexões mais espontâneas sobre as temáticas da pesquisa.

Analisei um conjunto extenso de relatórios e documentos oficiais do CNJ, dos tribunais de justiça estaduais e de diversos outros atores, públicos e privados, ligados às políticas de enfrentamento à VDFM. Além da coleta de documentos em páginas eletrônicas, o CNJ e alguns tribunais de justiça disponibilizaram diversos documentos em formato impresso, durante as visitas feitas nesses órgãos para realizar algumas das entrevistas.

Realizei 23 entrevistas semiestruturadas com integrantes da magistratura, defensoria pública, ministério público, advocacia, organizações feministas e órgãos ministeriais do Governo Federal. As pessoas entrevistadas foram escolhidas por terem ocupado alguma função estratégica nos processos da política judiciária aqui em análise durante o período entre 2007 e 2020. Utilizei um roteiro semiestruturado de questões relativas à atuação profissional da pessoa entrevistada nas arenas decisórias sobre a PJVDFM e sobre aspectos que pudessem ajudar na compreensão sobre a trajetória da política. Nem sempre as entrevistas foram registradas em áudio. Enviei uma versão preliminar do relatório da pesquisa para cada uma das pessoas entrevistadas por correio eletrônico, a fim de que pudessem conferir o conteúdo das descrições e, se fosse o caso, trazerem novos aportes. As entrevistas realizadas durante o período de distanciamento social em razão da Covid-19 foram feitas de modo virtual. No trabalho, não há transcrição direta de falas das pessoas entrevistadas, tampouco uma lista indicando quantitativos de entrevistas por categoria, para garantir o sigilo.

Os registros pessoais são decorrentes de minha participação em atividades promovidas por diversos atores aqui identificados como integrantes das coalizões de interesses em torno da PJVDFM. Estive presencialmente em parte dos eventos que descrevi na pesquisa, não só como observadora, mas como palestrante, ouvinte, representante do Consórcio LMP e só em poucas ocasiões eu estava ali como pesquisadora observadora. Posso dizer que eu integrava as arenas decisórias que analiso aqui, ao lado de outros atores sociais. A maioria das entrevistas que realizei foram facilitadas pelas conexões pessoais e profissionais que mantenho com esses diversos atores.

Todos os dados foram organizados a partir das seguintes categorias: a) os atores, seus papéis e as coalizões de interesses entre eles; b) as ideias dos atores sobre a LMP e seus recursos para influenciar a política; c) a continuidade da política; d) as características e o conteúdo das ações que compõem a política. A análise desses dados foi apresentada no capítulo 3 deste livro, seguindo o fio cronológico das *Jornadas LMP*.

A pesquisa se deu a partir de relações de proximidade e essa condição me trouxe uma série de desafios. Não considero que a proximidade, em si, seja um problema quando reconhecemos que todo conhecimento é situado dentro de relações políticas, sociais e interpessoais (Haraway, 1995). Mas ela requer atenção exatamente pelas suas implicações éticas e políticas. Tento me valer do conceito de “amizade crítica” proposto por algumas acadêmicas feministas para descrever os esforços desse tipo. Para Louise Chappel e Fiona Mackay (2021), uma amizade crítica é aquela que faz perguntas provocativas, oferece dados para que as questões possam ser examinadas por outras lentes e desafia suposições já amplamente aceitas. Ao mesmo tempo, ela evita posturas consideradas mais engajadas, que ora

exageram nos diagnósticos sobre o fracasso ou sobre a cooptação, ora são cooptadas pelos apelos do voluntarismo político ou pela influência de atores internos.

Escrevi este livro durante o período de distanciamento social decorrente da pandemia de Covid-19. Foi um período em que o tema da violência doméstica contra as mulheres estava em alta, em razão dos vários alarmes que organismos internacionais de direitos humanos fizeram em relação aos efeitos da pandemia sobre as condições de vida, saúde, trabalho e integridade física das mulheres e meninas. Um período que explicitou as manifestações mais cruéis do racismo patriarcal e heteronormativo brasileiro sobre a vida das mulheres para as quais as políticas que discutiremos aqui quase nunca chegaram.

Quero agradecer, primeiramente, ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), que viabilizou essa pesquisa por meio da concessão de período de Sabático-IEA em 2021. Também agradeço os apoios da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP), especialmente pela sua Comissão de Pós-Graduação e pelo Departamento de Direito Público. Muito obrigada pelo diálogo, carinho e apoio do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Democracia e Desigualdades da USP, formado por estudantes de graduação, pós-graduação e pós-doutoramento.

Agradeço imensamente todo o apoio das integrantes do Consórcio Lei Maria da Penha pelo Enfrentamento a todas as Formas de Violência de Gênero contra as Mulheres e de colegas que, gentilmente, leram, debateram ou trouxeram comentários críticos a este trabalho: José Rodrigo Rodriguez, Angélica de Almeida, Patrícia Maeda, Teresa Santana, José de Jesus Filho, Thiago Pierobon Ávila, Aline Yamamoto, Carmen Hein Campos, Myllena Matos, Flávia Martins de Carvalho, Rafaela Caldeira Gonçalves, Grazielle Carra Dias Ocáriz, Tani Maria Wurster, Mariana Fernandes Távora, Flavia Püschel, Élide Lauris, Luciana Ramos, Ana Paula Sciammarella, Ana Juzo, Alessandra Harden e Tharuell Kawage. Da mesma forma, agradeço as leituras, os diálogos e apoios vindos da turma que cursou a disciplina de direitos humanos e movimentos sociais do programa de mestrado da FDRP em 2022 e de várias profissionais do direito – juízas, desembargadoras, promotoras, defensoras, advogadas, pesquisadoras, ativistas em direitos humanos, delegadas, gestoras públicas e pesquisadoras – que conheci nos últimos dez anos e que sempre estiveram dispostas a compartilhar seus relatos e experiências sobre os desafios de uma atuação profissional voltada a promover transformações democratizantes no sistema de justiça brasileiro.

1

A Lei Maria da  
Penha e a agenda  
de transformações  
institucionais ao  
Poder Judiciário





**A**pós analisar o Caso *Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) considerou que o Estado brasileiro, até então, não tinha sido capaz de tomar medidas suficientes para reduzir a violência doméstica e a discriminação contra as mulheres que buscavam a justiça, “particularmente em virtude da falta de efetividade da ação policial e judicial no Brasil, com respeito à violência contra a mulher”. A estrutura judicial e de segurança não estavam suficientemente organizadas de modo a garantir o cumprimento aos direitos humanos e às garantias judiciais às mulheres e meninas.

A recomendação da CIDH ao Estado brasileiro foi intensificar o processo de reformas jurídicas e institucionais voltadas a evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. Dentre as medidas a serem adotadas, ela destacou algumas específicas ao Poder Judiciário: a capacitação dos profissionais, a especialização dos serviços e a simplificação de procedimentos judiciais com o devido respeito aos direitos e às garantias de devido processo.

A reprodução de diferentes formas de violência institucional contra as mulheres que buscavam acessar o Poder Judiciário já tinha sido descrita e analisada em vários estudos acadêmicos e em relatórios de organizações de direitos humanos. Esses trabalhos foram fundamentais para subsidiar a atuação das organizações feministas na elaboração da proposta que deu origem à Lei Maria da Penha. Eles apontaram para a insuficiência da resposta penal prevista à época, o uso de estereótipos prejudiciais às mulheres na fundamentação das decisões, a banalização dos casos e a falta de preparo dos profis-

sionais são alguns dos eixos pelos quais as críticas feministas ao sistema de justiça se organizavam (Campos, 2003; Gregori, 2006; Campos; Carvalho, 2011).

A Lei Maria da Penha, resultante de uma *advocacy* feminista exitosa, foi criada com o objetivo de coibir não apenas a violência doméstica contra as mulheres, mas também as múltiplas formas de discriminação e de violência institucional perpetradas contra as mulheres em situação de violência que buscam acessar a justiça e demais serviços públicos. No caso do Poder Judiciário, ela trouxe um conjunto de dispositivos que orientam modificações substanciais na estrutura e no seu funcionamento, a serem realizadas a partir de políticas públicas intersetoriais, envolvendo os outros poderes da União em suas três esferas, voltadas a garantir a devida diligência na prevenção, investigação, sanção e reparação da violência doméstica contra as mulheres.<sup>1</sup>

Em linhas gerais, esses dispositivos da LMP podem ser organizados sob as seguintes diretrizes:

a) a criação de serviços especializados em violência doméstica e familiar contra as mulheres em todas as Unidades da Federação, com competência híbrida<sup>2</sup> e com equipe multidisciplinar;

b) a capacitação permanente do quadro de pessoal do Judiciário em questões de gênero e de raça ou etnia;

c) a transversalização<sup>3</sup> da abordagem de gênero e de raça ou etnia nos processos de tomada de decisão;

d) a integração operacional dos órgãos do sistema de justiça com os outros serviços de atendimento para o desenvolvimento de ações de prevenção, investigação, sanção e reparação (rede de atendimento);

e) a transparência dos dados e a avaliação permanente das medidas preventivas e protetivas realizadas.

Para além de dispositivos endereçados a orientar a função típica do Judiciário, de tomada de decisões nos processos judiciais, o que percebemos com esses eixos é que a LMP procura orientar transformações profundas no desenho do sistema

1 Seguindo a orientação da Recomendação Geral do Comitê Cedaw n.33 sobre acesso das mulheres à justiça, todas as referências a “mulheres” devem ser entendidas como incluindo mulheres e meninas, a menos que especificamente indicado de outro modo. Disponível em: <<https://bit.ly/3Mac6T7>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

2 A competência híbrida refere-se à competência para processar e julgar todas as demandas decorrentes da situação de violência doméstica e familiar, sejam elas cíveis ou criminais.

3 O termo transversalização da abordagem de gênero refere-se à incorporação de tal perspectiva em todas as práticas decisórias e nas formas de organização e de gestão do trabalho no âmbito do Poder Judiciário.

de justiça, em seus valores e seu funcionamento, voltadas a oferecer uma resposta à VDFM baseada na garantia e proteção dos direitos humanos das mulheres, em especial do direito de acesso à justiça em bases igualitárias e não discriminatórias e do direito a vivermos uma vida livre de todo tipo de violência. Em outros termos, a LMP orienta o que chamo aqui de *transformações de gênero na Justiça*.

Pelas diretrizes acima apontadas, é possível perceber que a boa implementação da LMP por parte do Poder Judiciário depende de sua capacidade em formular metas, realizar um planejamento estratégico, estabelecer orçamento, articular-se com outros poderes estatais e atores sociais, criar competências, implementar o que foi delineado e avaliar os resultados alcançados. Depende, assim, de processos políticos e jurídicos que ensejem transformações institucionais significativas que podem ser nomeadas de Políticas Judiciárias de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as mulheres (PJVDFM). São esses processos que, ao final, ajudam na uniformização mínima no tipo de prestação jurisdicional a ser oferecida às mulheres em situação de violência.

Apesar de contemplar dispositivos penais, as abordagens feministas sobre a LMP a caracterizam como um instrumento de políticas públicas, já que ela prevê diretrizes aos poderes públicos que funcionam como guias para as ações e programas voltados a garantir os bens e serviços nela previstos. Geralmente, leis brasileiras que são instrumento de políticas públicas concentram-se em diretrizes voltadas a ordenar, predominantemente, a ação do Poder Executivo. A LMP, além de ser instrumento de políticas públicas no Executivo, também orienta o planejamento estratégico e a organização institucional do Judiciário, atividades essas que são coordenadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A previsão de diretrizes endereçadas ao Judiciário acompanhou o entusiasmo de setores progressistas que percebiam um potencial democratizante da reforma do Judiciário aprovada pela Emenda Constitucional n.45 em 2004, dois anos antes da LMP, aprovada em 2006. Muitas das mudanças trazidas por tal Emenda fundamentaram-se em demandas sociais por um Judiciário mais transparente, aberto em relação à sociedade e comprometido com a garantia de direitos humanos. Elas também ocorrem sob o mote das agendas globais de reforma judiciária centradas na preconização de serviços de justiça pautados pela celeridade, pela garantia de previsibilidade à realização dos contratos e de relações jurídicas massificadas e pela eficiência dos processos judiciais (Santos, 2013).

Pela alteração constitucional, foram criadas, por exemplo, as escolas nacionais de formação e aperfeiçoamento da magistratura e alguns institutos jurídicos dedicados à maior uniformização dos processos decisórios em todo o país, como

a súmula vinculante e a repercussão geral. Mas, sem dúvidas, uma das principais inovações institucionais trazida pela reforma judiciária foi o CNJ.

Tal como a LMP, o processo de criação do CNJ foi marcado por intensas divergências dentro do próprio Judiciário. No caso da LMP, o Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje) foi um dos principais grupos da magistratura contrários aos termos da sua proposta legislativa. Seus representantes atuaram, à época, tanto no Executivo quanto no Legislativo, para evitar a retirada da competência dos juizados especiais nos crimes ligados à violência doméstica (lesão corporal, ameaça etc.). Em relação ao CNJ, os principais atritos com setores do Judiciário giraram em torno do seu desenho inicial, focado no papel de controle externo. Para as coalizões que reivindicavam a democratização do Judiciário, a criação do órgão seria uma resposta institucional importante para responder a uma agenda de problemas como a morosidade, o hermetismo e os obstáculos de acesso à justiça para grupos em vulnerabilidade social. Na visão dos grupos organizados do Judiciário contrários à proposta, o desenho inicial do órgão era um constrangimento à independência, especialmente, das instâncias inferiores da magistratura (Ros; Taylor, 2019; Prado, 2013).

Ao final, o CNJ foi criado como um órgão administrativo de cúpula, com atribuições predominantemente de controle interno e formado, majoritariamente, por membros integrantes da própria magistratura. Dos 15 conselheiros, nove são juízes e seis são oriundos da advocacia, do Ministério Público (MP) e da sociedade civil. Os dois cargos mais importantes são ocupados por integrantes dos dois tribunais superiores brasileiros: a presidência do Conselho é exercida pelo presidente do STF<sup>4</sup> e a função de corregedor nacional de justiça ficou a cargo do ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os 15 conselheiros são nomeados pela presidência da República, após aprovação do Senado, para cumprimento de mandato de dois anos, com possibilidade de uma recondução. Como regra, a magistratura de primeiro e de segundo grau não participa desse processo.

Essa conformação institucional rendeu ao CNJ a categorização, por parte da literatura, como um tipo de “mudança institucional moderada” (Ribeiro; Paula, 2016). Ou seja, a criação do órgão é associada ao fortalecimento de condições institucionais para a democratização do Judiciário e de um ambiente favorável a novas ideias e práticas de gestão desse poder. Mas não só as regras formais para a sua composição o tornam pouco aberto à sociedade civil, como tais potencialidades democratizantes são dependentes, sobretudo, do tipo de atuação desempenhada

---

4 Artigo 5º do Regimento Interno do CNJ, previsto na Resolução CNJ n.67, de 3 de março de 2009. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

por quem estiver ocupando as suas duas instâncias fundamentais – a presidência e a corregedoria – e a forma como tais pessoas vão estruturando o órgão (Oliveira, 2017). Ainda que tenha perdido a configuração inicial de órgão de controle externo, alguns estudos também consideram que o CNJ tem possibilitado o exercício de *accountabilities* sociais no Judiciário, por meio de sua competência para o recebimento de denúncias de ilícitos disciplinares de agentes judiciais, bem como por dispor de alguns mecanismos de participação social (Tomio; Robl-Filho, 2013).

Em concordância com suas funções de integração e coordenação dos diversos órgãos jurisdicionais nacionais, o CNJ é o responsável pelo planejamento e a gestão de políticas judiciais nacionais,<sup>5</sup> fomentadoras de mudanças positivas à administração da justiça. De acordo com a Instrução Normativa n.79/20 do CNJ, política judiciária nacional é toda “política instituída pelo CNJ, de caráter contínuo ou de vigência determinada, que impulse o desenvolvimento pelos órgãos do Poder Judiciário de programas, projetos ou ações voltadas à efetivação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário”.

O CNJ foi instalado um ano antes da promulgação da LMP. Ambos são resultados de um momento histórico de coalizões e disputas em torno da delimitação da permeabilidade do Estado às demandas sociais. No processo de criação dos dois, as resistências e os atritos com segmentos organizados do Judiciário estenderam-se para além do processo legislativo, desembocando em ações no STF de controle de constitucionalidade dos seus termos. Em relação à LMP, como abordarei mais adiante, houve a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC n.19/2007) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.4424). No caso do CNJ, em dezembro de 2004, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.3367) contra dispositivos da EC n.45/04 relativos ao CNJ, por entender que eles violavam o princípio constitucional da separação entre os poderes (art. 2º da CF/88), a independência e autonomia do Judiciário (artigos 96, 99 e 168 da CF/88) e o pacto federativo (artigos 18, 25 e 125 da CF/88). O STF afastou a inconstitucionalidade das atribuições e do desenho institucional do CNJ, enfatizando que tal Conselho não representava um órgão externo, mas encontrava-se integrado ao Poder Judiciário, com função de órgão interno e de natureza exclusivamente administrativa (Toffoli, 2020).

Mesmo em meio aos diversos atritos, havia uma forte expectativa por parte de diversos grupos e atores de que, com a aprovação da LMP e do CNJ, estaríamos dando passos significativos para a maior democratização do Estado e da sociedade

---

5 Instrução Normativa CNJ n.79, de 30 de março de 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3554>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

brasileira. A análise que proponho aqui buscou explicitar os processos decisórios do CNJ sobre as diretrizes endereçadas pela LMP ao Poder Judiciário.

No próximo capítulo, apresento alguns conceitos e abordagens sobre implementação de políticas públicas e sobre mudanças institucionais de gênero que orientaram a análise proposta. Não pretendo fazer resenhas das principais abordagens que tomei como referência, mas sim trazer o suficiente para que nossas leitoras e leitores compreendam o modelo de análise proposto.

2

# Políticas judiciárias e mudanças institucionais de gênero:

apresentando conceitos e  
abordagens analíticas





**E**m geral, os estudos brasileiros sobre políticas judiciárias têm empregado perspectivas analíticas oriundas do espectro mais amplo de investigações sobre políticas públicas, com algumas adequações necessárias, já que a maior parte desses tomou como objeto de análise experiências no âmbito do Executivo e não no Judiciário. As funções típicas de cada um dos Poderes, os desenhos formais dos órgãos que os compõem e os tipos de interação que estabelecem entre si e com diversos atores políticos e sociais são bastante distintos. A “mesma régua” para escalas ou realidades distintas pode acabar por invisibilizar agências ou transformações institucionais importantes. Identificar vestígios desses dois elementos – agência e transformações – importa bastante em nosso estudo.

Diferente do Executivo, o Judiciário não foi estruturado de modo a garantir mecanismos de articulação entre os níveis (federal e estadual) e tipos órgãos ou ramos da Justiça que permitam uma implementação bem coordenada de políticas judiciárias. Os tribunais – estaduais, federais e superiores – têm autonomia administrativa e financeira, o que torna a ideia de política judiciária advinda da Emenda Constitucional n.45/2004 um empreendimento bastante difícil e dependente de mudanças institucionais profundas no Judiciário. Parte importante das resistências em torno da criação do CNJ diziam respeito, exatamente, ao possível comprometimento dessa autonomia. Ao novo órgão não cabia, apenas, vencer a resistência do ponto de vista conceitual e alcançar legitimidade política entre os próprios integrantes do corpo da magistratura, mas também construir arranjos institucionais que viabilizassem dar realidade ao seu papel de coordenação de ramos/órgãos que não foram desenhados inicialmente para realizar trabalhos de modo articulado entre si. Essa

atividade é crucial para a implementação da LMP, já que ela preconiza um modelo de resposta à VDFM que pressupõe a atuação do Judiciário integrada a outros sistemas, em formato de rede de atendimento.

Outro aspecto que merece atenção especial diz respeito às formas de interação entre o Poder Judiciário e a sociedade, bem como seus reflexos para as políticas judiciárias. A gestão participativa tem dimensões distintas em termos de experiências institucionais e desenhos normativos em cada um dos poderes. O Executivo é um poder tipicamente representativo e, ainda que com variações importantes ao longo do tempo, reúne um conjunto expressivo de experiências de gestão participativa nas políticas públicas, sobretudo a partir da Constituição de 1998. O Judiciário brasileiro, além de ser um poder contramajoritário,<sup>1</sup> deu passos ainda muito curtos em relação à sua abertura para formas de participação social na sua gestão.

Formalmente e no âmbito CNJ, a gestão participativa foi prevista, apenas, em 2016, com a Resolução CNJ n.221/16. Seu texto previu como princípios da gestão participativa e democrática, “o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais”; “o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário”, o diálogo institucional entre os órgãos do Poder Judiciário e o CNJ; e a aproximação entre Poder Judiciário e a sociedade (art. 2º). As condições necessárias para a efetivação da participação são: governança em rede; a liderança dos representantes das redes, a disponibilidade de formas e meios participativos e a transparência (art. 3º). A Resolução também elenca algumas modalidades possíveis de processos participativos: mesa de diálogo, videoconferência, enquetes e pesquisa, consulta pública, audiência pública, grupo de trabalho, fóruns e encontros e ouvidorias (art. 4º). Ainda, ela preconiza que os processos participativos ocorram nas etapas de formulação das políticas judiciárias e do seu desenvolvimento. Para a fase de elaboração, a normativa do CNJ sugere o uso das modalidades de participação: mesa de diálogo, videoconferência, enquetes, pesquisa e consulta pública. Na fase de desenvolvimento, ela indica o uso preferencial das modalidades de consulta pública, audiência pública e fóruns ou encontros (art. 7º).

Esse histórico diferenciado entre os poderes em termos de experiências de gestão participativa irá importar, por exemplo, na análise sobre as interações entre os

---

1 Algumas abordagens, como a proposta por Robert Alexy (2015), preconizam que os tribunais constitucionais também atuam em caráter representativo dos interesses da sociedade, mas de modo argumentativo, sendo uma representação mais “idealística” em relação à representação política feita pelos outros poderes estatais, como o Legislativo e o Executivo.

diversos atores, públicos e privados, que buscam influenciar os processos decisórios das políticas públicas, bem como no rol de recursos e de estratégias por eles utilizados. No caso deste estudo, estou tomando como objeto de análise a implementação por parte do Judiciário de uma lei, a LMP, que foi criada a partir de um uso intenso dos mecanismos formais e informais de participação social pelos movimentos e organizações feministas no âmbito do Legislativo e do Executivo. Mas sua implementação depende de políticas nacionais integradas entre Executivo e Judiciário. Se, no caso do Executivo, havia um chão pavimentado sobre o qual os movimentos e organizações feministas podiam percorrer para tentar influenciar a implementação da LMP, no Judiciário ainda era preciso vencer o mato alto e abrir as trilhas.

São muitos os modelos e abordagens hoje empregados em um campo cada vez mais interdisciplinar de estudos sobre políticas públicas. Conforme apresentarei a seguir, busquei me referenciar na abordagem do Modelo de Coalizão de Defesa (MDC), combinada com *insights* e adaptações advindas do institucionalismo feminista (Waylen, 2014; Chappell; Mackay, 2017; Erikson, 2019) e dos estudos sobre a atuação de movimentos sociais nas políticas públicas (Tatagiba; Abers; Silva, 2018).

Passo a apresentar, então, de modo breve, os principais conceitos e abordagens analíticas que serviram à pesquisa, destacando algumas das adaptações realizadas e situando a investigação na agenda coletiva de estudos sobre a implementação da LMP e de democratização do Judiciário.

## **Políticas públicas e políticas judiciárias: conhecendo alguns conceitos e abordagens**

A expressão “políticas públicas” se refere comumente ao conjunto de ações e programas governamentais integrados e articulados entre si, voltados a prover bens e serviços à sociedade. A forma de conceituá-las vai se diferenciando, a depender da área de interesse e das abordagens feitas com o propósito de analisá-las. No direito, uma formulação conceitual bastante conhecida foi elaborada por Maria Paula Dallari-Bucci (2006, p.39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e determinados.

Esse conceito dá ênfase ao papel dos atores estatais mobilizados no processo de tomada de decisão governamental em relação a um determinado problema, bem como na ideia de processo. Por ele, podemos considerar por política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres o conjunto articulado de diretrizes, ações, mecanismos e estruturas criadas pelo Poder Judiciário brasileiro, por meio do CNJ, que mobilizam recursos e preveem estratégias de coordenação dos esforços entre os diversos tribunais para o aperfeiçoamento da aplicação adequada da LMP e para a garantia dos direitos e serviços nela previstos. A partir desse conceito, também conseguimos elaborar duas perguntas de pesquisa: qual tem sido o papel desempenhado pelo CNJ na gestão da PJVDFM, e qual o conjunto de normas e regras (ou processos juridicamente regulados) criados e mobilizados para coordenar a implementação das diretrizes previstas na LMP endereçadas ao Judiciário brasileiro?

Responder a essas questões nos ajuda a compreender a “história institucional da decisão”, ou seja, o desenrolar da ação governamental no plano jurídico-institucional em torno da realização de um objetivo que se tornou responsabilidade pública (Dallari-Bucci, 2021, p.124). Mas os processos jurídicos são, sempre, resultantes de processos políticos complexos, composto por um conjunto amplo de atores – estatais e não estatais – e de normas – formais e informais. Por isso, quero compreender a trajetória institucional da PJVDFM, considerando as suas dimensões jurídicas e políticas. Para isso, será útil uma concepção relacional de política pública, advinda de estudos com caráter interdisciplinar e que lançam luz a uma série de outros fatores como: a ação de atores estatais e não estatais em torno das decisões, as variadas interações reguladas e não reguladas formalmente entre esses atores, a influência de instituições informais sobre a sua implementação e os efeitos do contexto externo às políticas nos processos de tomada de decisões públicas.

O conceito de políticas públicas de Tatagiba, Abers e Silva (2018, p. 106) considera a maior parte desses fatores. Para as autoras e o autor, as políticas públicas são constituídas por meio de complexos e mutáveis “processos *ideacionais, experimentais e relacionais*”. Os processos ideacionais se referem à constante transformação nas noções sobre os problemas que devem merecer atenção pública e sobre as formas de solução deles. Tais ideias aparecem e se modificam ao longo do tempo por meio de experiências práticas em diferentes localidades e níveis. Além de informações, essas experiências também produzem “recursos e relacionamentos para defender e implementar ideias específicas”. Ainda, as políticas públicas e seus resultados são derivados de um complexo campo de interações socio-estatais,

nas quais participam diversos atores sociais e políticos estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas.

Esse conceito de políticas públicas nos orienta a pensar que as burocracias formais não tomam decisão de modo isolado em relação a outros atores, tampouco que a implementação das políticas públicas é pautada por experiências e ideias engendradas, apenas, por elas. Representantes políticos, grupos de interesse, especialistas, organizações não governamentais especializadas no tema, movimentos sociais, mídia, por exemplo, compõem o quadro de atores que, a partir de suas experiências ao longo do tempo e de suas posições nos variados níveis das políticas públicas, produzem informações, recursos e relacionamentos para defender e implementar ideias específicas sobre quais temas ou problemas devem merecer atenção pública e quais as formas de solução para eles. Outro aspecto importante trazido por tal conceito é a inclusão dos movimentos sociais como atores (ou agentes) relevantes na modelagem das políticas públicas, com repertórios próprios de ação e de interação. Vou voltar a discutir essa perspectiva logo adiante.

Tomando como referência os fluxos de decisões, as políticas públicas frequentemente são compreendidas como resultantes de etapas integradas entre si em formato de ciclo político. O Guia de Gestão de Políticas Judiciárias elaborado pelo CNJ (2021, p.3), por exemplo, enumera as seguintes etapas:

**Diagnóstico do problema:** caracterização e dimensionamento do problema que se busca solucionar;

**Formação da agenda:** inclusão de um problema no espaço formal de deliberação do órgão;

**Formulação da política:** definição dos objetivos, público-alvo, das frentes de ação, e das estruturas de governança e de gestão responsável pela execução da política;

**Planejamento da Implementação:** definição das estratégias e ferramentas de implementação, dos responsáveis pela execução, dos prazos e recursos necessários, e planejamento da comunicação da política;

**Monitoramento:** definição dos parâmetros de acompanhamento e controle das ações propostas e de avaliação dos resultados a serem alcançados; e

**Transparência da informação:** gerenciamento e divulgação de informações da política.

Outra categorização dos momentos ou etapas da política pública bastante utilizada na literatura considera os termos: *desenhos institucionais*, *implementação* e *resultados*. O desenho compreende a formulação da política e racionalidade que a sustenta (diagnóstico do problema, definição de instrumentos ou estratégias etc.). A implementação se refere ao conjunto de atividades em que as intenções e os recursos definidos no desenho institucional são convertidos em ação orientada a produzir os efeitos e resultados delineados. Os resultados são os efeitos gerados pela política, considerando os objetivos iniciais previstos no desenho.

Compreender uma política pública é uma empreitada feita em processo de acúmulo de conhecimentos gerados a partir de estudos, por exemplo, que partem de momentos ou etapas variadas de política, de distintos campos de saber, de questões variadas relativas aos atores e as instituições dela participantes ou do interesse inicial da investigação. Todo estudo sobre uma política pública faz parte de uma agenda coletiva de pesquisas, voltada a informar melhor teorias e práticas de gestão e de tomada de decisões. De acordo com Sandra Gomes (2019), é na junção dos achados de estudos que, mesmo partindo de perspectivas analíticas diferentes, podemos construir conhecimento sobre uma política.

A compreensão da política pública a partir de suas etapas tem sido largamente utilizada pela literatura, sobretudo por quem tem interesse em identificar continuidades e as rupturas dos processos políticos, ou em estudar de modo isolado algum momento da política para apreender problemas pontuais. Ela oferece uma estrutura racional que facilita a compreensão do processo político e os conceitos de etapas são pontos de partida úteis para outras abordagens e modelos de análise mais complexas. Algumas das críticas, no entanto, que esse modelo recebe são relativas, exatamente, ao caráter restrito das análises que se baseiam nele, por criar uma visão bastante artificial e reducionista do processo político (Araújo; Rodrigues, 2017).

Quando olhamos para os níveis ou camadas dos processos decisórios, a literatura sobre políticas públicas reconhece três tipos. Há o chamado alto escalão, formado por quem atua na gestão, ocupando cargos ou funções que estão no topo da estrutura organizacional da instituição. Suas atribuições, além de técnicas, são também políticas, já que eles são responsáveis por garantir legitimidade política às estratégias definidas, considerando interesses públicos e demandas sociais. Há um nível intermediário, com responsáveis pela operacionalização das estratégias e ações definidas pelo alto escalão (Lotta; Pires; Oliveira, 2014). Por fim, existe a burocracia do nível da rua, formada por agentes públicos que atuam diretamente com as pessoas usuárias, entregando o bem ou serviço relati-

vo à política em questão. Eles atuam na “linha de frente” e são quem, ao fim das contas, são pela concretização da política pública em bens ou serviços prestados.

A categorização dos níveis de burocracias implicados nas etapas das políticas tem orientado a construção de alguns modelos de análise de implementação das políticas públicas. Há os chamados modelos do tipo *top down*, que tomam como ponto de partida na análise a etapa da formulação ou do desenho das políticas e buscam identificar problemas na implementação determinantes para se chegar àquele resultado. Esse modelo garante centralidade aos atores e às instituições estatais na formulação e implementação de políticas públicas, privilegiando a análise da atuação dos atores do alto escalão. Ele também está interessado em compreender os tipos de interação Estado e sociedade em todas as etapas ou momentos da política pública (Monteiro, 2016).

O segundo grupo, nomeado de *bottom up*, contempla os modelos de análise de implementação das políticas públicas que buscam olhar para a forma como, ao final, uma política pública foi entregue para as pessoas usuárias ou para a sociedade em termos de bens ou serviços e perceber, a partir daí, todo o percurso que levou a esse ponto. Para esse tipo de abordagem, ainda que a formulação das políticas esteja a cargo da burocracia de alto escalão, para conhecer a política tal como ela se realiza, é importante considerar o papel e a visão da burocracia do nível de rua, pois é ela que tem o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios (Lipsky, 1980). Por isso, o tema da discricionariedade dos agentes públicos, correspondente à amplitude de espaço de decisão de que agentes implementadores dispõem, ganha centralidade em tais estudos (Ferreira; Medeiros, 2016). Os modelos *bottom up* evitam partir da premissa do fracasso da política pública em relação ao seu desenho, focando no entendimento mais amplo sobre como ela tem sido implementada ou sobre os efeitos da burocracia em relação aos objetivos previstos inicialmente nas políticas. Os tipos de interação e de *accountability* que a burocracia do nível de rua mantém com as pessoas usuárias das políticas e com as organizações dos outros níveis burocráticos também importam para explicar as suas formas de atuação.

Há, ainda, diversas abordagens que tentam se deslocar da clivagem *top-down* x *bottom-up*, ou adicionar maior complexidade aos estudos situados em cada um desses blocos. Não vou aqui discorrer sobre cada um deles. Tanto a classificação oferecida pelo ciclo de política, quanto essa que contempla os níveis dos processos decisórios são úteis aqui por oferecerem um vocabulário bastante usual nos estudos sobre políticas públicas. A partir dele, consigo dizer que a presente pesquisa busca compreender as ações e os processos políticos que se dão no nível do alto escalão da PJVDFM, ou seja, no CNJ. Além de ser o nível mais alto da burocracia

judiciária,<sup>2</sup> o CNJ funciona como uma arena regulatória de poder, que opera por meio de uma variedade de grupos e atores que buscam influenciar, de alguma maneira, as decisões sobre a PJVDFM, desde o seu desenho até sua implementação. Interessa-me, então, entender a trajetória dos processos decisórios do CNJ voltadas a regular, no âmbito do Poder Judiciário, a implementação do modelo propugnado pela LMP de resposta estatal à VDFM. Considerando a política pública como um processo político-jurídico complexo, tento identificar as múltiplas interações entre diversos atores, estatais e não estatais, voltadas a influenciar as tomadas de decisões por parte do CNJ. Percorro essa trajetória em busca de eventuais mudanças institucionais de gênero no Poder Judiciário derivadas da LMP.

Ao falarmos de políticas públicas, estamos tratando de um conjunto de instituições que oferecem estabilidade e sentidos ao comportamento de organizações e indivíduos em determinando tema ou área de atuação considerada socialmente relevante. Uma instituição é uma regularidade comportamental ou convenção, que responde a uma regra ou diretriz estabelecida e é apoiada por algum tipo de sanção em caso de desvio (North, 1991). As instituições pautam a formação de estratégias sobre como abordar um determinado problema e guiam o comportamento dos atores envolvidos (Vieira; Gomes, 2014). De acordo com Mahoney e Thelen (2010, p.4), as instituições são “atributos/características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas e procedimentos) que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas de maneira fácil ou instantânea”.

Os processos de institucionalização envolvem a disseminação de ações e significados voltados a conformar as ações dos diversos atores a um modelo de referência (Vieira; Gomes, 2014), de modo que as mudanças institucionais acontecem quando novas instituições são criadas ou reinterpretadas. No modelo de análise sobre mudanças institucionais proposto por autores como Streek e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) esses processos podem ser abruptos ou graduais, resultando em continuidades ou descontinuidades das instituições anteriores, a depender de uma série de fatores, entre os quais, da capacidade de diversos atores em formar coalizões e influenciar o contexto institucional. Mahoney e Thelen (2010) apresentam quatro tipos de mudança institucional. A primeira é o deslocamento, que compreende a remoção das regras existentes e introdução de outras novas, sem que isso seja, necessariamente, de forma abrupta. A segunda é por camadas, sobreposição ou adição de novas regras ao lado ou em posição superior às existentes. A

---

2 Do ponto de vista recursal, o Supremo Tribunal Federal (STF) ainda é o nível mais alto, já que a Corte tem o papel de realizar o controle de constitucionalidade, inclusive de atos do CNJ.

terceira é por derivação ou desvio, compreendendo mudança de regras como resultado de transformações no ambiente. Por fim, a quarta é por conversão, quando a mudança das normas existentes é feita como forma de readaptação estratégica, reinterpretando regras existentes de maneira não prevista por seus projetistas. A mudança, então, é explicada, em maior medida, por fatores internos ou endógenos às próprias dinâmicas institucionais e a partir do grau de ambiguidade gerado nos processos de implementação de regras e decisões em face de um conflito distributivo (de poder).

A ambiguidade, típica das instituições, gera espaços para interpretações, debates e contestações por parte dos diversos agentes nela implicados, ensejando possibilidades variadas para mudanças graduais e endógenas. Não é, necessariamente, o grau de formalidade institucional – ser a nova regra uma lei, por exemplo –, que irá diminuir a ambiguidade ou os problemas para a implementação da mudança. Em geral, os processos de disputa entre os agentes diversos criam tais ambiguidades nas lacunas em torno, por exemplo, da produção de significados, de formas de aplicação e de alocação de recursos ligados às novas regras. Em meio a essas ambiguidades emergem novos modelos institucionais (Mahoney; Thelen, 2010).

Considerando, então, a existência de múltiplos atores interessados em uma política pública, alguns modelos de análise de políticas públicas buscam compreender a formação de coalizões entre esses atores e sua influência nos processos de mudança institucional. Um dos mais conhecidos é o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), proposto originalmente por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993). Ele é estruturado sob a premissa de que os atores se organizam em coalizões de interesses, seguindo crenças e ideias compartilhadas entre si e atuando em defesa de determinados aspectos da política pública. Dessa forma, as mudanças institucionais são, em regra, processos complexos e marcados por graus variados de conflitos e de cooperação ou coordenação entre seus atores, organizados em coalizões de interesses em distintas esferas e níveis de governo. Além de “coalizão”, o MCD contempla outro conceito importante, o de subsistema político, entendido como o *locus* onde as discussões e debates desses múltiplos atores ocorrem. O sucesso dos atores, em coalizão de interesses, em influenciar as políticas públicas depende da capacidade de fazer valer as suas crenças e ideias em determinados subsistemas. Esses atores disputam os rumos da política, defendendo seus interesses em diferentes espaços – instâncias legislativas, varas judiciais, mídia etc. Esses espaços são chamados de arenas. As coalizões buscam incidir sob a percepção dos agentes públicos que tomam as decisões no âmbito das políticas

públicas. Para isso, criam mecanismos de articulação voltados a promover mudanças ou permanências em crenças ou ideias de outros atores ou coalizões.

Outro conceito importante dentro do MCD é o de subsistema. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), os subsistemas de políticas públicas são constituídos por instituições e atores envolvidos no processo em uma área especializada da política. São arenas de disputa entre diferentes ideias, defendidas por diferentes coalizões. Para entender como as mudanças institucionais vão acontecendo, é preciso compreender as mudanças dentro do subsistema e suas articulações com as mudanças externas, na sociedade em geral (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

Abers, Silva e Tatagiba (2018, p.20), seguindo o entendimento de que as políticas públicas são processos complexos envolvendo *ideias, relações e experiências*, propõem uma reformulação do conceito de subsistemas proposto por Jenkins-Smith e colegas, a fim de permitir a inclusão dos movimentos sociais como um “tipo específico de ator/rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados”. A diferença dos movimentos sociais em relação a outros atores nos subsistemas é que eles levam a voz e o interesse de pessoas que não são, frequentemente, consideradas pelos tomadores de decisão para dentro dos subsistemas. Além das formas contestatórias, os movimentos sociais buscam fazer isso por meio da participação em disputas entre diferentes coalizões no interior do subsistema, a depender da trajetória institucional de cada política, especialmente da “conformação de sua burocracia e das formas como historicamente se construíram os vínculos entre os atores políticos relevantes”.

As condições de interação dos movimentos sociais nas estruturas relacionais que compõem os subsistemas de políticas públicas não são, necessariamente, igualitárias em relação às condições de outros atores. Em geral, os movimentos sociais acabam por estar em lugar de desvantagem ou de marginalização e as suas condições de interação dependem, também, de variações no que tais autoras e autor nomeiam de regime. O regime refere-se à “estrutura das relações entre atores politicamente relevantes da sociedade e do Estado e destes com arranjos institucionais, regras e ideias instituídos pelos conflitos políticos e por políticas públicas do passado, e são liderados por coalizões governantes” (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p.33). Em cada regime, os interesses dos movimentos sociais e suas oportunidades e/ou obstáculos para reconhecimento, acesso e influência institucional em relação a outros atores e interesses estão posicionados de forma distinta. Ou seja, o lugar que os movimentos sociais ocupam em um regime e a relação que estabelecem com a coalizão governante definem as possibilidades para que eles avancem ou não em suas causas dentro de cada subsistema.

A associação do conceito de *regime* ao de *subsistema* também favorece uma melhor compreensão sobre a articulação entre ideias e atores, já que as coalizões dentro de um subsistema não são decorrentes de ligações naturais entre vários atores que já compartilham crenças e ideias parecidas. As ideias “são construídas e transformadas” por meio de coalizões nos subsistemas e regime político (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p.36). Outra vantagem é que o contexto político, termo frequentemente utilizado nessa literatura para se referir aos fatores mais gerais e externos ao subsistema, é compreendido como uma estrutura relacional entre os atores. Regimes políticos e subsistemas de políticas públicas são tipos distintos de estruturas relacionais. O primeiro se refere à configuração das relações que condiciona o acesso dos atores politicamente relevantes às discussões e decisões governamentais. O segundo diz respeito às relações específicas em um determinado setor e que confere aos atores diferentes condições de acesso e influência sobre eles:

Os atores do subsistema são as coalizões que se constroem em torno de determinadas ideias de política pública, enquanto o regime é composto por interações entre atores políticos relevantes que, conduzidos por coalizões de governo, afirmam e defendem projetos de sociedade. A capacidade de agir de forma repressiva ou de alocar recursos vultuosos somente possíveis através do financiamento público tende a ser uma exclusividade dos atores do regime. Já definir o que é competência técnica no âmbito de certa política e quem são os atores dotados de tal competência costuma ser uma ação dos atores do subsistema. Nesse sentido, o regime tende a estabelecer parâmetros mais gerais para a relação entre Estado e sociedade civil, a partir dos quais os movimentos sociais constroem seus repertórios. Mas pode haver variações significativas entre os subsistemas em termos das condições que estabelecem para os atores construírem seus repertórios. As especificidades das burocracias em cada subsistema – particularmente das relações destas com os movimentos sociais e suas causas – é um dos elementos para explicar tais variações. (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p.39)

Essa perspectiva importa para o estudo aqui proposto porque podemos, por meio dela, entender os modos pelos quais os movimentos sociais e organizações feministas exerceram suas agências e atuaram no subsistema da política judiciária nacional de enfrentamento à VDFM e em diferentes regimes políticos ao longo dos últimos 15 anos de existência da LMP. Isso é muito importante porque, como já sabemos, a LMP é uma inovação legislativa derivada da mobilização social dos movimentos feministas brasileiros. Incluir tais atores na análise e identificar os tipos de estratégias utilizadas por eles para influenciar as políticas de implemen-

tação da LMP pode ajudar a explicitar as variadas condições de acesso e influência que os movimentos e organizações feministas têm tido nas distintas esferas de decisões (Legislativo, Executivo e Judiciário), considerando diferentes regimes políticos ao longo do tempo: dos governos petistas, reconhecidos como mais permeáveis à influência dos movimentos sociais, aos governos pós-Impeachment de 2016, marcados pelo desmanche dos mecanismos de participação social e pelo crescimento das chamadas ofensivas antigênero, combinado com a precarização dos direitos das mulheres (Biroli; Machado; Vaggio, 2020; Fachini; França, 2020).

Busco, então, identificar os principais atores que interagiram com o CNJ no processo de formulação e gestão das ações de ligadas à VDFM, quais as ideias e projetos por eles defendidos em relação ao tema da VDFM e como buscaram influenciar as decisões do órgão em tal área. Além dos agentes públicos dos três poderes, interessa-me dar evidência para o papel de agentes não estatais, especialmente dos movimentos e organizações feminista, na definição das estratégias do CNJ. Também pretendo apresentar informações sobre as condições institucionais e conjunturais em que esses variados atores operavam para influenciar a política judiciária de enfrentamento à VDFM.

Com essas escolhas até aqui, entendo ser possível conhecer a trajetória institucional da PJVDFM em suas dimensões jurídicas e políticas, compreendendo as mudanças institucionais promovidas por tal política no modelo de resposta estatal à VDFM e considerando o referencial da LMP, uma das principais inovações institucionais de gênero no Brasil em termos legislativos. Há um conjunto de autoras que também tem combinado vertentes do neoinstitucionalismo com estudos feministas e em gênero para explorarem como os processos políticos podem mudar a sociedade em termos de igualdade de gênero e não-discriminação e, também, como as instituições podem resistir ou obstaculizar tais tipos de transformações. Esses estudos têm sido reunidos sob o termo institucionalismo feminista (IF).

## **O Institucionalismo feminista e a análise de mudanças institucionais de gênero**

O Institucionalismo Feminista (IF) emerge dentre as vertentes de estudos sobre políticas públicas do neoinstitucionalismo histórico, em especial, do chamado modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (Mahoney; Thelen, 2010), centrando-se na compreensão sobre como as instituições podem mudar para redu-

zir discriminações de gênero ou melhorar a igualdade de gênero (Chappell, 2006; Krook; Mackay, 2011; Mackay; Kenny; Chappell, 2010; Mackay; Waylen, 2014).

A introdução de uma nova lei ou regime jurídico que visa responder a determinado problema considerado como uma questão de gênero, tal como a LMP, constitui-se numa mudança institucional de gênero em si, pois ela altera a forma como as relações de gênero são compreendidas no direito. Ao mesmo tempo, essa mudança pode (ou não) ensejar outras transformações mais amplas em termos de garantia do direito à igualdade e não discriminação às mulheres. Os estudos sob a abordagem do IF tentam examinar os mecanismos que promovem mudanças institucionais de gênero, especialmente as mudanças graduais e endógenas, como as estratégias e ideias feministas influenciam tais processos (Mackay, 2014; Mackay; Waylen, 2014) e, com maior frequência, como as instituições formais interagem com a instituições informais na produção de resultados políticos.

De acordo com Chappell e Mackay (2017), uma característica importante dos estudos IF é que, em geral, eles conferem o mesmo estatuto às instituições formais e informais como fatores explicativos de resultados políticos. A questão central a ser analisada por eles envolve a identificação de resistências, reprodução e continuidades nos processos de mudanças de gênero, decorrentes da interação entre instituições formais e informais. As instituições formais são oficiais, visíveis e codificadas, executadas por regulamentação legal, pelo poder do Estado ou de outras fontes oficiais. Por outro lado, as regras institucionais informais são tácitas, não oficiais, não documentadas e são aplicadas por sanções não oficiais, entre as quais a evasão, o ostracismo social, a violência ou algum tipo de recompensa positiva. Para as autoras, as instituições informais apresentam as seguintes características: a) são regras, normas e práticas duradouras que moldam o comportamento coletivo, sendo ou não reconhecidas pelos atores institucionais; b) elas têm um efeito coletivo; c) não estão codificadas oficialmente; e d) são aplicadas por meio de sanções e recompensas de dentro ou de fora de uma arena institucional.

As funções que as instituições informais desempenham nos processos políticos de mudanças institucionais são várias. Com apoio em uma ampla revisão bibliográfica de estudos que utilizaram a abordagem do IF, Chappell e Mackay (2017) apresentam algumas dessas funções das instituições informais: elas podem enfraquecer, substituir ou trabalhar em paralelo com as instituições formais; ser utilizadas por atores para minar as regras formais e provocar mudanças ou manter determinado *status quo*; distorcer e entravar instituições formais; preencher lacunas onde as instituições formais são incompletas; operar como uma “segunda

melhor estratégia” quando se é difícil mudar as instituições formais; e permitir que atores prossigam com objetivos publicamente não aceitáveis. Enquanto, então, algumas regras informais competem e subvertem instituições democráticas, outras complementam e até ajudam a sustentá-las.

Um dos principais problemas em se dar relevância às instituições informais nas análises é que, frequentemente, esse tipo de regra encontra-se submersa e pouco visível, portanto, difícil de ser estudada. Mas é por meio de tais regras, normas e práticas que arranjos e assimetrias de poder são naturalizados e institucionalizados. São as instituições informais que resistem mais às mudanças. Em razão disso, Chappell e Mackay (2017) consideram ser importante que as investigações feitas com esse tipo de abordagem não apenas busquem as grandes mudanças, mas prestem atenção nos microdeslocamentos que ocorrem dentro de uma arena institucional. É importante conseguir identificar as “pequenas vitórias” que, ao longo do tempo, podem se somar a outras e virem a significar uma transformação institucional significativa. Além disso, elas sugerem que busquemos as “ambiguidades construtivas” entre as regras informais e formais que, por vezes, podem significar lacunas pelas quais algumas interpretações ou ideias possam vir a provocar mudanças ou, ao contrário, permanências do *status quo*.

Associadas à *interação entre instituição formal e informal*, Fiona Mackay e Cera Murtagh (2019) reconhecem no Institucionalismo Feminista outras categorias que têm ajudado a produzir análises mais sistemáticas sobre as aparentes lacunas entre a promessa feita pelos quadros formais e os resultados obtidos na prática, ou sobre porque é tão difícil para as inovações institucionais progressistas em termos de gênero serem realizadas. Essas categorias seriam *novidade aninhada*, a *lógica institucional de gênero* e os *atores de gênero*.

A *novidade aninhada* é uma metáfora que tenta explicitar a forma como o “novo” é incorporado temporalmente nos ambientes institucionais, políticos, sociais e econômicos mais amplos. Os estudos que se utilizam de tal lente reconhecem que a produção de novos caminhos institucionais é profundamente moldada pelo ambiente institucional – legado institucional – e pelas interações contínuas com outras instituições em múltiplos níveis. Essas interações moldam padrões de vantagens e desvantagens de gênero nas arenas decisórias (Mackay; Murtagh, 2019).

A *lógica institucional de gênero* se refere à identificação das normas de gênero operantes dentre os princípios organizadores de uma determinada lógica institucional. Ou seja, toda arena institucional é formada por uma combinação de normas e práticas que são consideradas aceitáveis ou não aceitáveis. Uma

das principais contribuições do IF tem sido identificar o caráter de gênero dessas normas e práticas. A norma da neutralidade burocrática, por exemplo, está bastante inserida nas lógicas institucionais e, frequentemente, o seu exercício está associado a valores e práticas masculinas. Essa associação torna mais difícil algumas mudanças institucionais acontecerem, já que as novas regras podem ser interpretadas como tendenciosas em termos de reivindicação de igualdade de gênero (Mackay; Murtagh, 2019).

A categoria *atores de gênero* se refere à agência dos atores que favorecem o assentamento das novas regras por meio de um trabalho institucional de interpretação, adaptação, contestação ou reforço de regras em sua prática cotidiana. São atores criativos e estratégicos que tentam explorar ao máximo os recursos disponíveis pelas instituições, ou criar oportunidades a despeito das restrições institucionais. Eles utilizam-se de regras formais e informais, combinando elementos novos e antigos, para explorar formas de se garantir avanços institucionais de gênero. É preciso ficar atento ao trabalho institucional de tais atores tanto na fase prévia quanto na fase de implementação de determinada política ou de mudança institucional (Mackay; Murtagh, 2019). Alguns estudos irão nomear as mulheres que mobilizam sua força institucional para introduzir o componente de gênero nas arenas decisórias estatais e incorporar demandas dos movimentos feministas na formulação e na implementação de políticas públicas como *femocratas* (Bohn, 2010). A presença de atores de gênero e até mesmo de um número expressivo de mulheres ou de maior diversidade na composição dos órgãos responsáveis pela implementação de normas de gênero tem sido considerada em diversos estudos feitos sob as lentes do IF.

Algumas abordagens do IF também dão relevo a uma diferenciação entre o que chamamos de instituições e outras entidades sociais, como o *discurso* e as *ideias*. Para Erikson (2019), as ideias desempenham um papel muito importante nos processos de mudanças institucionais de gênero. Isso porque, como esse tipo de mudança, em geral, ocorre de forma gradual e endógena, a inserção de novas ideias em determinada arena decisória pode se constituir em um componente importante nos processos de transformação institucional. Além disso, as mudanças de gênero são, muitas vezes, iniciadas por feministas que, na interação com outros atores têm com uma de suas principais estratégias para influenciar determinado processo político a defesa de suas concepções. A autora aponta para dois mecanismos baseados em ideias que podem explicar mudanças institucionais baseadas no gênero: a) a produção de consenso em relação a um determinado problema e a necessidade de se construir uma resposta pública a ele; e b) a inserção da ques-

tão de gênero na formulação e implementação dessa resposta. O consenso pode abrir o caminho para mudanças institucionais porque ele leva diversos atores a assumirem como necessária uma mudança institucional. Ele também limita os grupos e atores oponentes a discutir medidas concretas para a gestão do problema, já que outras questões mais amplas ficam fora da discussão quando o consenso é produzido.

A introdução da abordagem de gênero para a construção da resposta à um problema, ainda que inicialmente isso seja feito apenas como uma ideia, pode funcionar como mecanismo fomentador de mudanças institucionais, porque acaba por conferir legitimidade aos atores feministas e às organizações de mulheres como partes interessadas nos processos políticos e jurídicos em discussão. Ela também pode promover uma compreensão cada vez mais complexa acerca do problema em questão, apontando para fatores institucionais e estruturais, além da necessária articulação entre gênero e outros sistemas de subordinação-opressão. Muito embora a inserção da abordagem de gênero não conduza, necessariamente, ao apoio às demandas feministas por mudanças institucionais, ela é uma condição que pode conduzir para isso.

Com esse repertório conceitual e de abordagens que fui construindo até aqui neste capítulo é que defini categorias a serem utilizadas na organização e análise dos dados sobre as decisões normativas (resoluções, portarias, recomendações, manuais, protocolos etc.) e as relações que as ensejaram entre atores (formais e informais, com destaque para os movimentos e organizações feministas), coalizões de interesse (e suas ideias, recursos e estratégias), subsistemas (de políticas judiciárias), regimes e instituições (formais e informais). Por meio deles, então, busco analisar as transformações de gênero ensejadas pela PJVDFM no modelo de resposta à VDFM no país.

## **A implementação da LMP pelo Judiciário e o problema da discricionariedade: um rápido balanço**

Há um conjunto amplo de estudos e diagnósticos sobre a implementação da LMP que tem abordado os diversos problemas para a melhoria da resposta, ao final, que o sistema de justiça garante às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Não cabe, aqui neste livro, apresentar uma revisão extensa sobre eles. Seguindo aqueles eixos de diretrizes da LMP direcionadas ao Poder Judiciário que apontei no capítulo anterior, é possível construir um quadro sintético com os prin-

cupais achados da literatura e de documentos que serão citados ao longo da análise que apresento no próximo capítulo:

Quadro 2.1 – Eixos temáticos que organizam algumas das evidências relativas à implementação da LMP	
Eixos	Evidências
Criação de serviços especializados em todas as Unidades da Federação, com competência híbrida e com equipe multidisciplinar	<p>Número insuficiente de unidades especializadas, com estrutura precária e falta de equipe, concentradas em capitais, regiões metropolitanas ou municípios de grande porte.</p> <p>Recusa pública por parte de segmentos do Judiciário em implementar a competência híbrida nas varas especializadas em VDFM.</p> <p>Resposta predominantemente oferecida por varas penais que cumulam a competência em VDFM, conduzidas por magistrados ou magistradas titulares, sem capacitação nas temáticas de gênero, raça, etnia, direitos humanos e VD.</p> <p>Carência de serviços e políticas específicas para mulheres em maior vulnerabilidade ou para as quais a violência doméstica é bastante agravada em razão da articulação com outras formas interseccionais de violência.</p> <p>Oferta, cada vez maior, de projetos educativos e do tipo “grupos reflexivos” direcionado a homens agressores em varas com competência em VDFM.</p>
Capacitação permanente em questões de gênero e de raça ou etnia	<p>Ausência de dados públicos acerca dos cursos e atividades de formação promovidos nas temáticas indicadas pela LMP e voltados a juízes e juízas;</p> <p>Nos cursos e atividades de capacitação realizados pelos tribunais, prevalece o foco no público externo ao Judiciário, a ausência das abordagens de gênero e de raça ou etnia e a endogeneidade de seus ministrantes ou coordenadores (em geral, são os próprios integrantes da magistratura que ministram os cursos oferecidos).</p>

<p>Transversalização da abordagem de gênero e de raça ou etnia nos processos de tomada de decisão</p>	<p>Persistência de grande heterogeneidade nos fluxos e decisões judiciais na temática</p> <p>Persistência de estereótipos de gênero e de raça e etnia prejudiciais às mulheres, com consequências negativas para o desfecho processual em termos de garantia de medidas protetivas ou de direitos das mulheres</p> <p>Uso reiterado de critérios ou de institutos jurídicos não compatíveis com os marcos da LMP, como suspensão do processo, medidas conciliatórias etc.</p> <p>Uso inadequado, bastante restritivo ou arbitrário do conceito de gênero, em geral, para afastar a aplicação da LMP em diversos casos de violência domésticas que chegam ao Judiciário</p> <p>Baixa qualidade no acesso à justiça para grupos de mulheres afetadas por múltiplas e interseccionais formas de violência</p>
<p>Integração operacional dos órgãos do sistema de justiça com os outros serviços de atendimento</p>	<p>Inserção precária dos agentes do sistema de justiça na rede de atendimento.</p>
<p>Transparência dos dados e a avaliação permanente das medidas preventivas e protetivas realizadas</p>	<p>Os dados disponibilizados seguem modelos do Justiça em números, permitindo aprender, apenas os quantitativos relativos à litigância (número de processos, número de decisões etc.), sem possibilidade de se conhecer, por exemplo, quais tipos de medidas são as mais concedidas, quais as mais solicitadas, qual o perfil das mulheres nos processos etc., tal como o recomendado pelo Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará (MESCVI, 2015).</p>

Elaborado pela autora.

Dentre os estudos sobre a implementação da LMP, o tema das políticas judiciárias e do papel do CNJ tem sido pouco explorado. O trabalho de Ana Teresa Iamarino (2018) fez uma análise da incorporação da perspectiva de gênero na política judiciária do CNJ. A autora identifica um conjunto amplo de documentos produzidos pelo órgão sobre a temática de gênero até o ano de 2017. Todavia, a maioria das ações previstas em tais documentos não foi executada. Quando fo-

ram, elas se realizaram na chave “ações para as mulheres”, com a centralidade no feminino, e não em práticas voltadas a transformações nas relações de gênero no âmbito do judiciário, o que acaba por reforçar estereótipos de gênero. No que se refere à temática da VDFM, as ações do CNJ organizaram-se sob a perspectiva da produtividade (números relativos aos processos judiciais), desconsiderando interesses e a participação dos movimentos feministas.

O estudo do CNJ/Ipea (2019) citado na introdução deste livro, apesar de não abordar diretamente a PJVDFM, trata de um aspecto que foi um dos principais pontos de partida para o desenho dessa minha investigação: muita heterogeneidade nas respostas oferecidas pelo sistema de justiça brasileiro aos casos de VDFM, decorrente da ampla discricionariedade dos profissionais do sistema de justiça, incluindo juízes e juízas, nos processos decisórios relativos à LMP. Segundo o estudo, essa heterogeneidade poderia ser mitigada por meio de ações coordenadas pelo CNJ, voltadas a garantir uma mínima uniformização nos procedimentos, rotinas e entendimentos sobre institutos centrais da LMP empregados pelas unidades judiciárias com competência para processar e julgar processos em VDFM em todo o país.

No dia a dia das unidades judiciárias com competência no tema, a heterogeneidade de entendimentos sobre a LMP perpassa todo conjunto de profissionais ligados à justiça que atuam nos casos judicializados de VDFM (magistratura, promotoria de justiça, defensoria pública, servidores e servidoras de cartório e integrantes de equipe multidisciplinar). Esses agentes têm mobilizado referenciais variados para além da própria LMP e das normativas mais gerais sobre direito processual. Isso pode estar associado a um padrão de incompreensão tanto sobre os ritos e fluxos delineados pela LMP, quanto sobre o fenômeno da violência em sua dimensão estrutural porque, ao final, eles fundamentam atitudes e decisões que contrariam o propósito de garantir proteção e defesa dos direitos das mulheres, negam o acesso a medidas protetivas e serviços de atendimento previstos na Lei e reproduzem estereótipos sobre os papéis sociais das mulheres de matriz familista e patriarcal, de modo a responsabilizar as mulheres pela violência sofrida, banalizar os casos ou oferecer respostas estigmatizantes. Os recursos previstos na LMP têm funcionado ainda com maior precariedade ou não têm chegado às mulheres negras, grupo mais exposto à violência fatal no país (CNJ/Ipea, 2019).

Como regra, a discricionariedade é um atributo da própria função dos agentes do sistema de justiça que atuam “na linha de frente”, tomando decisões sobre a forma de dizer o direito e de garantir o acesso a bens ou serviços para as pessoas que demandam a justiça. Sob essa perspectiva, inclusive, poderíamos considerar

como desejável a garantia da discricionariedade para quem está na linha de frente, pois seria uma forma de se garantir a construção de respostas mais contextualizadas ou compatíveis com as demandas concretas dos sujeitos. Mas o alto grau de discricionariedade identificado na pesquisa não é explicado, apenas, pela posição de tais profissionais como burocratas na linha de frente da aplicação da lei, tampouco foi abordado como um exercício da função que têm permitido a construção de respostas mais contextualizadas. A discricionariedade observada na pesquisa do CNJ/Ipea é resultante de características próprias ao modelo institucional da Justiça brasileira, que faculta a esses profissionais ampla independência funcional. O modelo institucional do Judiciário brasileiro autoriza uma ampla autonomia para a tomada de decisão em cada caso, inclusive para manifestar “discordâncias principiológicas”, diluindo a fronteira entre o exercício legítimo da discricionariedade e sua exacerbação. A discricionariedade, ou melhor dizendo, a sua exacerbação expressa-se, cotidianamente, em uma ampla liberdade para lidar com as demandas em VDFM que chegam às varas, especializadas ou não, com referentes variados, para além da própria LMP, muitas vezes em recusa explícita à sua aplicação.

O estudo do CNJ/Ipea (2019) reconhece a existência de esforços do Judiciário brasileiro, por exemplo, na ampliação das unidades especializadas ao longo dos últimos anos, na capacitação de profissionais e na criação de diretrizes para coordenar as políticas em nível local e estadual. Em unidades especializadas, há algum ganho em termos de aderência da resposta judicial aos ritos previstos na LMP e de adequação da estrutura física ao atendimento adequado das mulheres (escuta sensível, privacidade etc.) e maior disponibilidade das equipes multiprofissionais em diferentes momentos do processo. Todavia, esses ganhos estão mais diretamente associados ao perfil mais ou menos comprometido dos(as) magistrados(as) com a matéria que atuam em tais unidades e, conseqüentemente, à condução que imprimem aos casos sob sua competência.

A análise das observações sobre a atuação da magistratura em casos de VDFM feitas na pesquisa (CNJ/Ipea, 2019) resultou na elaboração de categorias ou tipos-padrão de atuação existentes nas varas com competência no tema: o comprometido, o moderado e o resistente. Atores do perfil considerado comprometido, frequentemente, destacam a importância do tema, atuam com a VDFM por opção, demonstram muita sensibilidade com o problema, adotam critérios abrangentes para a aplicação da LMP, conferem prioridade ao relato das mulheres na análise das provas e decisões processuais, deferem medidas protetivas com frequência, não costumam reforçar estereótipos de gênero, participam rotineiramente de cursos de capacitação, mantêm uma intensa atuação junto à rede de atendimento e

tendem a apresentar compreensões mais bem informadas sobre as questões de gênero e sobre a dinâmica do ciclo da violência.<sup>3</sup> O perfil de atuação moderada se caracteriza pelo reconhecimento da importância sobre o tema, uma atuação em VDFM por critérios pragmáticos e com relativo envolvimento com o tema e sensibilidade para o problema, adotam critérios abrangentes para a aplicação da LMP e analisam os casos de modo mais circunstanciado, conferem peso equivalente ao relato das mulheres em relação às demais provas, não apresentam tendência definitiva na análise de medidas protetivas, não costumam reforçar estereótipos de gênero, participam eventualmente em cursos de capacitação e atua modestamente na rede. Por fim, o tipo resistente mantém ressalvas ao grande destaque que se tem dado ao tema, atua sob critérios predominantemente pragmáticos, não demonstra sensibilidade com o problema da VDFM, aplica a Lei restritivamente, subvaloriza o relato da mulher no conjunto probatório, quase não participa de capacitações, tende a indeferir medidas protetivas, costuma reforçar estereótipos de gênero e não interage com a rede de serviços (CNJ/Ipea, 2019).

A pesquisa do CNJ/Ipea (2019), então, problematiza o papel do CNJ em implementar políticas capazes de garantir a entrega, de forma ampla e relativamente homogênea, dos resultados preconizados pela LMP às mulheres que procuram a justiça. A investigação traz, ao final, algumas recomendações ao órgão, tais como ampliação e capilarização de programas de capacitação profissional, a criação de guias práticos ou diretrizes orientadoras do processo de tomada de decisões por parte das diversas unidades judiciárias com competência em VDFM e a substituição da ênfase excessiva nos números dos processos pela construção de indicadores de resultados sobre a atuação das unidades judiciárias com competência no tema.

O achado empírico relativo à excessiva discricionariedade de agentes do judiciário em sua atuação no tema da VDFM dialoga com um amplo conjunto de estudos sobre acesso à justiça e reformas no sistema de justiça, buscando analisar os modelos institucionais da justiça brasileira e sua permeabilidade a processos de mudança sociais. Muitos deles voltaram-se a analisar o impacto das mudanças institucionais dos anos 1980 no aumento do protagonismo político do Judiciário e do Ministério Público na democracia brasileira (Castro, 1997; Vianna et al., 1999; Arantes, 1997; Koerner, 1998), as origens sociais e o perfil ideológico desses atores cada vez mais influentes nos espaços políticos (Sadek, 1995) e as diversas lutas entre grupos de juristas e deles com outros atores sociais em torno do poder

---

3 Esse último elemento, sobre a melhor compreensão em gênero e sobre o ciclo de violência foi acrescentado pelas autoras em publicação posterior, realizada com apoio na mesma pesquisa (Aquino; Alencar; Stuker, 2021).

político e jurídico (Almeida, 2018). Em meio a tais conflitos, o Poder Judiciário frequentemente aparece nas arenas decisórias como um ator relevante fazendo um uso excessivo da discricionariedade e da grande autonomia conferida a seus órgãos para incidir sobre o funcionamento da democracia (Carvalho, 2009; Almeida, 2018). Outros trabalhos no campo da sociologia das profissões jurídicas acumulam achados sobre como algumas categorias profissionais, entre as quais a magistratura, orientam suas estratégias corporativas para incidir sobre a construção ou a reforma de instituições estatais, o que traz efeitos políticos variados que vão além da proteção de um dado mercado profissional (Bonelli, 2002). Esses estudos também abordam a emergência de vários movimentos associativos entre as carreiras jurídicas públicas como um mecanismo importante para a articulação e a politização das elites judiciais, aumentando sua influência em diversos outros espaços políticos (Engelmann, 2009).

Rogério Arantes (2002), apesar de focar suas análises nas mudanças institucionais no Ministério Público após a Constituição de 1988, aborda o que ele nomeou de “ideologia do voluntarismo político” como um componente resultante das reformas que deram origem a uma instituição com grande independência e capacidade discricionária de ação em nome da sociedade. Tal ideologia, segundo o autor, advém de um diagnóstico pessimista dos integrantes da carreira sobre a sociedade civil e as instituições políticas tradicionais. Frederico de Almeida (2015; 2018), ao analisar a atuação de elites jurídicas em processos de mudanças institucionais na justiça e em contextos recentes de crises políticas, argumenta que as reformas da justiça dos anos 1990 resultaram em instituições judiciais com forte autonomia administrativa e financeira e com grande poder político, sem que os déficits históricos em termos de transparência e de controle social fossem bem equacionados. As reformas também não foram suficientes para transformar os tribunais brasileiros em atores políticos comprometidos com a garantia de direitos humanos, mantendo espaços para a reprodução de seu legado autoritário e da mentalidade elitista de seus integrantes.

A pesquisa realizada por Fabiana A. Rodrigues (2020) acerca da atuação da Justiça Federal no processamento e julgamento das ações criminais movidas na “Operação Lava Jato” reforça as evidências sobre a excessiva discricionariedade e voluntarismos na atuação de atores do sistema de justiça, associando os resultados obtidos por tal operação no que se refere à sua capacidade de interferência no funcionamento da democracia brasileira, às mudanças institucionais na justiça e ao voluntarismo político dos atores do sistema de justiça envolvidos na operação. Os limites “pouco claros da discricionariedade dos atores do sistema de justiça,

que abrange desde escolhas relativas a prioridades no controle criminal da corrupção até mudanças endógenas amparadas na autonomia administrativa” ganham relevância em sua análise, pois essa falta de controle amplia as margens da ação voluntarista e para a seletividade. A zona cinzenta conferida ao Judiciário na interpretação e aplicação de algumas leis também seria outro elemento responsável por conferir grande espaço para inovação na aplicação de institutos jurídicos, à margem do debate parlamentar (Rodrigues, 2020, p.260).

Deslocando-se dos estudos na sociologia e da ciência políticas e caminhando para os trabalhos em teoria do direito podemos, também, associar o “excesso de discricionariedade” ao conceito de perversões do direito, seguindo as formulações oferecidas por José Rodrigo Rodriguez (2019, p.212-13). O autor entende como perversão do direito o uso de desenhos regulatórios ou decisões institucionais que, apesar de se apresentarem como aparentemente legais, produzem como efeito a neutralização da influência dos diversos agentes sociais em conflito nos processos decisórios, independentemente das intenções ou justificativas explícitas de seus agentes. São, portanto, práticas autárquicas, resultantes de “projetos de poder levados adiante por atores sociais variados interessados em fugir do estado democrático de direito”, pois retiram do “debate público a discussão sobre um determinado conjunto de normas e instituições com influência sobre a distribuição de poder” (Rodriguez, 2019, p.2017).

Uma das formas jurídicas<sup>4</sup> de perversão do direito seria pela criação de *zonas de autarquia*. Essa figura de perversão, de acordo com Rodriguez (2019, p.246), consiste na “formação de espaços decisórios arbitrários no interior de um determinado órgão ou a criação de todo um regime jurídico autônomo, que toma decisões de forma estritamente unilateral”. Esses espaços de arbítrio oferecem licença “à inteligência ou à mera boa vontade” de agentes públicos para interpretarem o que seria a “vontade do povo” ou jogarem com a ideia de que tal decisão é desejada pela maioria da população, sem que essas decisões passem, de fato, por qualquer escrutínio ou forma de justificação racional.

Esse breve apanhado da literatura oferece maior densidade explicativa ao achado empírico do estudo feito pelo CNJ/Ipea (2019) e ajudará na análise aqui proposta: compreender as mudanças institucionais de gênero no âmbito do Poder Judiciário brasileiro e ensejadas pela LMP. Dada as evidências até então acumuladas pela literatura sobre o tema, pretendo capturar, ao menos, vestígios desse tipo de mudança, seguindo a trajetória – ou jornada – de atuação do CNJ

---

4 Além de zona de autarquia, o autor também identifica outras duas formas de perversão do direito: a legalidade discriminatória e a fuga do direito.

na temática da VDFM, um órgão que, assim como a LMP, tem sua origem marcada por fortes expectativas em relação ao seu caráter inovador e por enormes e variadas formas resistências por parte de segmentos tradicionais. Para isso, fixo o olhar nos processos políticos e jurídicos de implementação da LMP pelo Judiciário brasileiro nos últimos 15 anos, tomando como fio condutor os registros das *Jornadas LMP*, evento organizado anualmente pelo CNJ.

3

A Política  
Judiciária Nacional de  
enfrentamento à violência  
doméstica a partir das  
*Jornadas do CNJ*





O primeiro documento normativo criado nesses termos exatos, como uma Política Judiciária Nacional de enfrentamento à VDFM, foi a Portaria CNJ n.15 de 8/3/2017, assinada pela ministra Cármen Lúcia, quase 11 anos após a aprovação da LMP. O seu texto incorpora e articula uma série de ações, de mecanismos e de órgãos que foram sendo criados nos anos anteriores, desde 2006. Ele se soma a vários outros documentos normativos posteriores e que, no seu conjunto, compõem o quadro geral de ações que o CNJ tem realizado, voltadas a implementar a LMP no âmbito do Judiciário brasileiro. A partir daqui, pretendo descrever as ações anteriores e parte daquelas que vieram após esse documento, seguindo a sequência das edições das *Jornadas LMP*, entre 2006 e 2020.

## I Jornada LMP

A primeira edição da *Jornada LMP* ocorreu cerca de três meses após a aprovação da LMP.<sup>1</sup> Ela é resultante de parceria entre o CNJ e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM),<sup>2</sup> tendo como objetivo principal favorecer o debate em relação à LMP e ao papel do sistema de justiça na sua aplicação. O evento reforçava a posição do CNJ expressa por sua então ministra, Ellen Gracie, durante a cerimônia de promulgação da LMP, acerca da importância de tal lei na garantia dos direitos humanos das mulheres no país e do compromisso do Poder Judiciário em implementá-la adequadamente. Isso não foi

---

1 A Jornada ocorreu em 27 de novembro de 2006.

2 A SPM, à época, era vinculada à Presidência da República e tinha status de Ministério.

pouca coisa se considerarmos as inúmeras críticas e resistências de segmentos, especialmente no interior do próprio Poder Judiciário e de outras carreiras jurídicas, à aprovação da Lei naquele momento. Por parte da SPM, o seminário era uma das suas principais estratégias de integração operacional entre os poderes Executivo e Judiciário para a implementação da Lei.

A imagem das duas ministras na mesa de abertura, Nilcéia Freire e Ellen Gracie, parecia ilustrar um novo capítulo, mais virtuoso, da história de realização dos direitos das mulheres e da democracia no país. Ainda que em graus variados, elas representavam exemplos de *femocratas*. Elas estavam à frente de duas novidades institucionais, a SPM e o CNJ. A SPM, criada em 2003 como um órgão ministerial vinculado diretamente à Presidência da República e com recurso orçamentário próprio, era dotada de boa capacidade de articulação com outros ministérios e agências estatais para convencê-los a incorporar a perspectiva de gênero em seus processos de tomada de decisões (Bohn, 2010). O CNJ, advindo da Emenda Constitucional n.45/2004, herdava de sua criação fortes expectativas em relação ao seu papel de modernizar o Poder Judiciário por meio da abertura de suas instituições para o diálogo social e do fortalecimento do seu compromisso com a garantia de direitos humanos.

O nome *jornada* parecia o mais conveniente dentre uma lista de outras possibilidades aventadas por parte de quem se sentou à mesa para desenhar a proposta do evento. Algo era certo: um dos objetivos do encontro era atrair juízes e juízas do país todo, sobretudo do primeiro grau e que estavam já atuando com competência no tema da violência doméstica, para sensibilizar esses atores sobre a importância do novo marco legal. As notícias sobre as resistências da magistratura já se avolumavam na mídia logo nos primeiros meses de vigência da Lei. Um caso famoso à época foi de um juiz de Minas Gerais que, em 2007, considerou a LMP inconstitucional em uma ação que pedia medidas protetivas contra o agressor, sob o fundamento de que tal lei era “um conjunto de regras diabólicas”.<sup>3</sup> O fundamental, então, era avançar, o mais rapidamente possível, na capacitação da magistratura. Mas naquele momento inicial, se o evento assumisse, explicitamente, um formato de curso, muito provavelmente não seria bem recebido por essa categoria. Se a programação também contemplasse a participação de segmentos como pesquisadoras, movimentos de mulheres, feministas etc., isso poderia piorar a rejeição à Lei. O nome mais neutro – *jornada* – parecia adequado para nomear um evento com caráter formal, voltado à sensibiliza-

---

3 Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2007-out-21/lei\\_maria\\_penha\\_traz\\_regras\\_diabolicas\\_juiz](https://www.conjur.com.br/2007-out-21/lei_maria_penha_traz_regras_diabolicas_juiz)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

ção – e não capacitação – de juízes e juízas, com uma programação repleta de representantes de órgãos de cúpula dos poderes públicos e com plateia restrita a autoridades formais, previamente convidadas.

Na lista de pessoas convidadas para a primeira *Jornada* apareceram algumas poucas feministas que atuaram no Consórcio LMP e que também eram juristas renomadas. Com isso, buscava-se evitar também eventuais desconfortos entre integrantes da magistratura por estarem em uma atividade junto com militantes e ativistas. Para os movimentos sociais e de organizações feministas, isso não pareceu ser um grande problema, pois se sentiam bem representados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). O mais importante naquele momento era quebrar resistências, construir estratégias de diálogo direto com juízes e juízas estaduais e tentar engajar esses agentes públicos no compromisso de implementar bem a LMP nos estados brasileiros e Distrito Federal. O novel CNJ também não poderia avançar muito mais do que promover um evento bem recatado. Suas atribuições de coordenação e gestão de políticas judiciárias nacionais ainda eram estranhas à magistratura e despidas de mecanismos formais que pudessem dar realidade a elas, considerando a autonomia organizacional, administrativa e financeira dos tribunais estaduais.

A estratégia parecia ter dado certo. A plateia foi majoritariamente composta por juízes e juízas de diversos tribunais do país. Isso não quer dizer que todas as ideias ali apresentadas foram bem aceitas pelas pessoas presentes. Quem acompanhou o evento pelos seus bastidores testemunhou a manifestação de diversos descontentamentos manifestados por pessoas convidadas, o que fazia crer que, talvez, fosse até o caso de encerrar o evento antes do tempo previsto. Com muito esforço de diálogo, o evento conseguiu cumprir toda sua programação e terminar com a aprovação de uma Carta Final (Brasília, 2006) repleta de sugestões para guiar o CNJ acerca da implementação da LMP. O documento organizou as sugestões advindas do encontro a partir de quatro eixos: a) Propostas de Parcerias, de Políticas e de Medidas integradas de Prevenção à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; b) divulgação da LMP e campanhas; c) Pesquisas e estatísticas sobre a violência contra a mulher; e d) Estratégias para implementação. Para cada proposta, houve a menção às instituições que seriam integradas às ações do CNJ, tais como: Ministério da Educação e Cultura, tribunais estaduais de justiça, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Ministério Público e OAB.

A primeira Carta Final da *Jornada* era bastante alinhada às diretrizes da LMP. Ela cita temas como: capacitação de profissionais, integração com outros sistemas e serviços da rede, criação de serviços especializados com equipe multidisciplinar

e competência ampla e produção de sistemas de informação de dados e de outros mecanismos de transparência. A capacitação em questões de gênero aparece nas sugestões ligadas à formação de profissionais do sistema de justiça e à mudança nos currículos escolares em todos os níveis de ensino. É possível também perceber algum tipo de interação dialógica do CNJ, naquele momento, com o movimento de mulheres e organizações feministas. No eixo de propostas de parceria, por exemplo, uma delas se refere à ampliação de projetos de justiça comunitária com as Promotoras Legais Populares (PLP), em parceria com os tribunais estaduais.

As PLP são lideranças comunitárias, conhecidas em diferentes países da América Latina, que atuam em seus territórios compartilhando informações e auxiliando outras mulheres no acesso à justiça, direitos e serviços. Elas agem no enfrentamento a múltiplas formas de discriminação e violências contra as mulheres, muito antes da criação da LMP, em articulação com organizações feministas, grupos comunitários, sindicatos, escolas, postos de saúde, entre outros. Os primeiros projetos de capacitação de PLP no Brasil ocorreram no início dos anos 1990, sob coordenação da ONG feminista Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, de Porto Alegre (RS). Como regra, os cursos capacitam as mulheres em noções básicas de direito, direitos humanos das mulheres e organização e funcionamento das instituições políticas de justiça. Diversas outras organizações e movimentos feministas passaram a promover cursos no mesmo formato nos anos seguintes, entre as quais o Geledés – Instituto da Mulher Negra e a União de Mulheres de São Paulo (Dourado; Soares, 1998).

As organizações feministas do Consórcio LMP entendiam que as PLP poderiam assumir papel substancial na rede de atendimento à mulher em situação de violência, em especial, na promoção de formas de aproximação entre as mulheres nessa situação e o Poder Judiciário, nos moldes dos chamados agentes comunitários, figuras previstas no Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. No diálogo com a SPM, as feministas sustentavam a proposta de reconhecimento formal das PLP como “agentes comunitárias de justiça” e de inserção do projeto de educação jurídica popular das PLP em uma Política Nacional de Acesso à Justiça, a ser criada como parte fundamental da agenda de democratização da justiça brasileira (Feix, 2004; Simioni, 2012). A menção às PLP no documento final da *Jornada* parecia ser uma grande conquista em direção à realização dessa ideia.

As propostas previstas na *Carta da I Jornada* foram traduzidas em norma por meio da Recomendação CNJ n.9, de 8 de março de 2007. Esse foi o primeiro ato normativo do CNJ voltado à incorporação das diretrizes da LMP relativas ao Poder Judiciário nas suas estratégias de gestão. O seu texto traz as seguintes me-

didadas endereçadas aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (Brasília, 2006):

1. Criação e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nas capitais e no interior, com a implementação de equipes multidisciplinares (art. 14 da Lei 11.340, de 09.08.2006);
2. Divulgação da Lei 11.340, de 09.08.2006, e das providências administrativas necessárias à mudança de competência e à garantia do direito de preferência do julgamento das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher;
3. Constituição de Grupo Interinstitucional de Trabalhos para tratar de medidas integradas de prevenção, de responsabilidade do Judiciário, relacionadas no artigo 8º da Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implantação das políticas públicas que visam a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares (artigos 3º, parágrafo 1º, e 8º da Lei 11.340, de 09.08.2006);
4. Inclusão, nas bases de dados oficiais, das estatísticas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 38 da Lei 11.340, de 09.08.2006);
5. Promoção de cursos de capacitação multidisciplinar em direitos humanos/violência de gênero e de divulgação da Lei 11.340, de 09.08.2006, voltados aos operadores de direito, preferencialmente magistrados;
6. Integração do Poder Judiciário aos demais serviços da rede de atendimento à mulher.

A criação imediata das unidades especializadas (juizados ou varas), com competência híbrida e equipe multidisciplinar, em todo o território nacional, sem dúvida, era uma das demandas de respostas mais esperadas pelos setores feministas mobilizados em torno da LMP. Até a data de realização da *Jornada*, apenas quatro tribunais de justiça tinham criado varas especializadas: Pará, Mato Grosso, Santa Catarina e Distrito Federal. Após um ano da Recomendação ter sido aprovada, o número de tribunais estaduais com varas ou juizados especiais instalados foi para 17.<sup>4</sup> Especialização, nesse momento, referia-se à atribuição formal exclusiva

---

4 Os estados são: Rio de Janeiro, Espírito Santo, Maranhão, Distrito Federal, Santa Catarina, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Acre, Goiás, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Amazonas, Ceará, Sergipe, Paraná, Pará e Rio Grande do Norte.

de competência para processar e julgar os casos a uma unidade judiciária. Era algo, ainda, muito aquém do modelo previsto na Lei: serviço jurisdicional formado por pessoal capacitado nas questões de gênero, raça-etnia, direitos humanos e violência doméstica, com atuação integrada aos demais serviços da rede de atendimento. Enquanto as unidades especializadas não se tornavam realidade em todo o território nacional, a medida mais amplamente adotada pelos tribunais foi a tramitação dos casos em varas criminais ou comuns. Essa alternativa não foi acompanhada de esforços dos tribunais em garantir a capacitação prévia dos agentes que iriam lidar com tais demandas nessas varas. Com isso, da noite para o dia, a LMP estava sendo operacionalizada pelos segmentos do Judiciário que já manifestavam publicamente reservas aos seus termos. Mas havia a expectativa de que esse quadro fosse rapidamente transformado com a criação das varas ou juizados especializados em todo o território nacional, tal como ocorreu com a implementação dos juizados especiais após a aprovação da Lei Federal n.9.099/95.

## II Jornada LMP (2008)

Em 10 de março de 2008,<sup>5</sup> o CNJ realizou a segunda edição da *Jornada LMP*, no intuito de divulgar um balanço das ações realizadas até então, bem como discutir novos mecanismos para o aprimoramento de suas ações de enfrentamento à VDFM. O nome do evento recebeu um subtítulo: *Superando a Violência contra a Mulher*. Durante a programação, o CNJ informou a criação da Recomendação que citei acima e a realização de dois convênios. Um deles envolvia o CNJ, a SPM e a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça (MJ), com o objetivo de coordenar ações integradas de efetividade à implementação da LMP.<sup>6</sup> Esse convênio viabilizou, por exemplo, a inclusão de ações para a implementação da LMP no Programa Nacional de Segurança e Cidadania (Pronasci) do MJ. O outro convênio foi estabelecido entre o CNJ e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), para viabilizar a capacitação de juízes e juízas na aplicação da LMP. A Enfam havia sido criada em novembro de 2006, em cumprimento à Emenda Constitucional n.45/04.

Além das ministras Ellen Gracie (CNJ) e Nilcéia Freire (SPM), essa segunda edição tinha, na sua mesa de abertura, a conselheira do CNJ Andrea Pachá, responsável pela agenda da LMP no CNJ à época, além de representantes dos dois

5 Disponível em: <<https://bit.ly/3wnYtdL>>.

6 Esse convênio deu origem ao Pronasci. Disponível em: <<https://bit.ly/3Mc7XOu>>.

novos parceiros do CNJ na implementação da LMP, o ministro da Justiça Tarso Genro e o diretor Geral da Enfam, ministro Nilson Naves.<sup>7</sup>

Apesar do entusiasmo com as potencialidades advindas dessas novas parcerias, a exposição do ministro Nilson Naves feita durante a *Jornada* explicitou parte das inquietações do corpo da magistratura com a nova lei.<sup>8</sup>

Não há de se negar que a Lei Maria da Penha, seja na área criminal, seja na cível, seja, ainda, na processual, trouxe avanços e rompimentos. Não quero eu aqui entrar na discussão de questões tais como a adoção das chamadas medidas protetivas, a nova hipótese de prisão preventiva, a abolição de determinados formalismos ou a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, pois entendo sejam questões sobre as quais precisamos nos debruçar, e com muita cautela! Vão aqui dois recentes exemplos: num, a 6ª Turma entendeu, não obstante o inciso IV do art. 313, que a prisão preventiva está condicionada aos requisitos previstos no art. 312, ambos do Código de Processo Penal; noutro, a Terceira Seção anda discutindo o conceito de “relação íntima de afeto”, expressão contida no inciso III do art. 5º da Lei nº 11.340.

Minhas pessoais preocupações quanto a discussões dessa ordem – vejam quanta expectativa tem gerado a nova lei! – são no sentido de que o diálogo amplo que pretendemos se estabeleça no âmbito do Judiciário projete as expectativas da sociedade para os novos tempos sem que isso – e aqui o meu maior receio – importe em dissecar tanto e tanto o texto da lei, de modo que sejamos conduzidos, como conduzido foi o poleá machadiano, a perder a mosca azul.

Por que essa referência? Sinto que é urgente, em razão do alto alcance dessa lei, sejam mais bem capacitados os que com ela lidam. Não me ocorre devamos – tal é o meu convencimento – andar na contramão da história. A tarefa de construir em direção à melhor interpretação da lei passa, segundo meu entendimento, pelo diálogo, pelos debates, pela silenciosa peregrinação em livros, pela doutrina, enfim, pelo encontro de vontades de dar à lei o seu verdadeiro espírito.

O trecho de sua fala reproduz ideias que circulavam nos tribunais brasileiros sobre questões processuais e conceituais, além do desconforto com temáticas mais inovadoras trazidas pela LMP, como o caso do desenho dos juizados especializados e o regime jurídico das medidas protetivas. Muitos tribunais, naquele momento, resistiam à criação das varas especializadas, desconsiderando a Reco-

---

7 Disponível em: <<https://bit.ly/3wlBdvm>> e <<https://bit.ly/3yztXio>>.

8 Disponível em: <<https://bit.ly/3wcR2FR>>.

mendação do CNJ e não se mostravam confortáveis com o regime jurídico das medidas protetivas. Na visão do ministro, era preciso avançar na uniformização de entendimento dogmático-jurisprudencial sobre os novos dispositivos trazidos pela Lei e, ao mesmo tempo, na capacitação de juízes e juízas que já estavam atuando cotidianamente com o novo instrumento, sem cair em tantas discordâncias sobre os vários institutos, capazes de tirar a força de uma lei que carregava muitas expectativas por parte da sociedade.

No ano 2008, entrava em vigor Resolução n.1 do Conselho Superior da Enfam, assinada em 2007 por tal ministro e que dispunha sobre o curso de formação para ingresso na magistratura. Esse curso constitui a etapa final do concurso para seleção na carreira da magistratura, com carga-horária de 480 horas, distribuídas em quatro meses. É difícil saber, pelos termos dessa Resolução, se o dever do Judiciário em capacitar seus quadros nas temáticas de gênero, raça-etnia, direitos humanos e violência doméstica, como previsto na LMP, foi contemplado no conteúdo programático mínimo do curso, pela falta de menção expressa a esses termos no conteúdo programático indicado na normativa. Mas é possível identificar dois significantes que já estavam virando tendência no Judiciário brasileiro e, como mostrarei mais adiante, ganharão bastante força nas práticas de implementação das políticas de enfrentamento à VDFM: conciliação e paz social:<sup>9</sup>

Art. 6º O conteúdo programático mínimo do curso compreenderá os itens seguintes:

I - elaboração de decisões e sentenças e realização de audiências;

II - relações interpessoais e interinstitucionais;

III - deontologia do magistrado;

IV - ética;

V - administração judiciária, incluindo gestão administrativa e de pessoas;

VI - capacitação em recursos da informação;

VII - difusão da cultura de conciliação como busca da paz social;

VIII - técnicas de conciliação e psicologia judiciárias; e

IX - impacto econômico e social das decisões judiciais.

9 Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/9928>>.

A apresentação feita pela SPM destacou os passos dados até aquele momento pelo Executivo. Houve a aprovação do I Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (SPM-Brasília, 2010), com orçamento de 1 bilhão de reais para viabilizar a ampliação de serviços e de organismos especializados em todo o país, bem como para dar materialidade à ideia de rede de atendimento prevista na Lei. A SPM também noticiou: a) o andamento do *Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha*, o *Observe*; b) a criação da *Central de Atendimento à Mulher*, o *Ligue 180*; e c) a criação do *Sistema Nacional de Dados e Estatísticas*.

O *Observe* foi criado em 2007 por meio de edital da SPM, que selecionou um grupo de 12 organizações da sociedade civil – núcleos de pesquisa e ONG feministas – das cinco regiões do país.<sup>10</sup> O objetivo era desenvolver ações para acompanhamento da implementação da LMP, identificando avanços e dificuldades na sua aplicação e gerando dados úteis para os movimentos sociais e para as intuições públicas. O período de execução das atividades era de setembro de 2007 a setembro de 2010. A iniciativa foi inédita no país – um projeto de controle social, apoiado por um órgão público. Sua execução não apenas viabilizava a construção de indicadores para avaliar a implementação da LMP, como também favoreceria a capacitação de pesquisadoras em diversas capitais brasileiras e seria capaz de produzir diagnósticos bastante relevantes, sobretudo sobre o funcionamento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais dos estados e no Distrito Federal (*Observe*, 2010).

A SPM e o MJ mostravam, assim, o empenho na atuação como catalizadores entre diversos atores públicos e sociais na implementação da LMP. Ao mesmo tempo em que financiavam ações da sociedade civil como o *Observe*, os órgãos também se empenhavam, a partir de seus programas, em convencer os tribunais estaduais a criar as varas ou juizados especializados em VDFM em seus estados e a se envolve-

---

10 As organizações participantes foram (*Observe*, 2010): Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (Neim/UFBA); Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulher e Relações e Gênero (Gepem/UFPA); Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento (Agende), Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (Nepem/UnB); Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia); Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH/UFRJ); Coletivo Feminino Plural; Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (Themis); e Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher e Gênero (Niem/UFRGS). Além dessas instituições, o Consórcio estabeleceu parceria com a Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos (Rede Feminista de Saúde); com a Rede Regional Norte e Nordeste de Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero (Redor); e com o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem/Brasil).

rem com os demais serviços públicos ligados ao enfrentamento à VDFM. Para isso, eles previram repasse de recursos diretos aos tribunais e passaram a convidar representantes de todos os estados e do Distrito Federal para as atividades que desenvolviam sobre a temática junto com governos estaduais e municipais.

A conselheira Andrea Pachá, única mulher no Conselho além da ministra Ellen Gracie, estava responsável pela implementação da Resolução n.9 do CNJ. Ela já era conhecida no meio jurídico pela defesa das propostas consideradas mais progressistas quanto ao papel do CNJ em democratizar o Judiciário brasileiro. Em uma entrevista realizada em 2016, a juíza destacou o engajamento com que abraçou tal tarefa e o sentimento de entusiasmo por fazer parte desse momento histórico de grande inovação institucional:

(C)omo se promulgou a Lei Maria da Penha, e como não havia nenhuma orientação de política judiciária para a implantação dessas Varas, se não houvesse uma orientação isso não teria acontecido. Então conseguimos, por meio do Ministério da Justiça, da Secretaria da Reforma do Judiciário, viabilizar financeiramente a implantação dessas Varas com convênios. Isso é uma coisa sensacional, você estar num órgão com capacidade de articular com outros entes e criar possibilidades reais de execução dos projetos, essa experiência para mim foi fantástica, eu adorei, porque eu já tinha trabalhado em administração antes, fui juíza auxiliar da Corregedoria aqui do Rio de Janeiro, quando o Desembargador Paulo Gomes da Silva Filho era corregedor. E a gente trabalhar... na administração pública brincávamos que o ótimo é inimigo do bom para conseguir fazer coisas que parecem ter como orientação não serem feitas, a burocracia emperra. Então, quando cheguei ao Conselho e percebi que ali eu tinha um mecanismo de possibilidade de executar nacionalmente projetos, foi muito legal. (Rangel; Werneck; Vannuchi, 2016, p.10)

No evento, a conselheira apresentou dados relativos à implementação das varas especializadas pelos tribunais estaduais e uma proposta de criação do “Curso Multidisciplinar sobre a Violência de Gênero Intrafamiliar e a efetividade da Lei Maria da Penha”, voltado a profissionais do direito e da segurança pública e de equipes multidisciplinares, a ser ministrado pela Enfam ou pelas escolas ligadas a tribunais estaduais. O conteúdo do curso abordava a violência doméstica como violência de gênero e articulava o tratamento jurídico a abordagens sociológicas, históricas e psicológicas acerca do fenômeno em discussão. Em alguns dos temas que compunham as oito unidades do curso, havia indicação dos nomes de palestrantes, todas juízas. Ao menos na programação apresentada, não havia nomes de acadêmicas, pesquisadoras, ativistas ou qualquer outra pessoa com histórico de reflexão ou

de produção acadêmica sobre os temas abordados. Mesmo assim, a construção de uma proposta de curso com tantos temas inovadores para a magistratura e de caráter tão multidisciplinar era algo a ser comemorado (CNJ, 2006). Abaixo, a proposta de conteúdo programático para o curso apresentada durante o evento:<sup>11</sup>

**Unidade I** – O Diagnóstico da Violência de gênero intrafamiliar – “A vida como ela é...”

1.1. Desvelando a silenciosa violência de gênero intrafamiliar

1.2. Violência de gênero intrafamiliar – Rita de Cássia Ciarline

1.3. Violência sexual

1.4 A realidade das Delegacias de atendimento à mulher e das Defensorias Públicas

Carga horária: 4h

**Unidade II** – Aspectos psicológicos da violência de gênero intrafamiliar

2.1 Os princípios masculino e feminino – Conciliando Zeus e Hera

2.2 A nova mulher e o novo homem – tornar-se plenamente mulher e plenamente homem  
2.3. Relações de casal – como a relação homem-mulher tem sucesso ou fracassa

2.4. Criando união – vencendo os obstáculos e a violência intrafamiliar

Carga horária: 4h

**Unidade III** – O tratamento jurídico da violência de gênero intrafamiliar

3.1 Convenções internacionais e protocolos mundiais

3.2 A Constituição Brasileira e os direitos humanos

3.3 A Lei Maria da Penha

3.4. Aspectos penais, civis e administrativos

3.5. O projeto JEP

---

11 Disponível em: <<https://bit.ly/3wczytg>>.

Palestrante: Amini Campos

Carga horária: 4h

**Unidade IV** – Políticas públicas de prevenção à violência de gênero intrafamiliar

**Unidade V** – As Medidas de Assistência à mulher

5.1 – As casas de abrigo

**Unidade VI** – Os programas de reeducação e de recuperação – “Curando as feras e as feridas”

Carga horária: 3h (unidades IV, V e VI)

**Unidade VII** – Os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher-Orientações pragmáticas sobre o funcionamento dos Juizados e o treinamento a ser ministrado aos juízes e servidores

7.1 O funcionamento dos Juizados Especiais

7.1.1. – Adequações dos Juizados à realidade sob o ponto de vista pragmático

7.2. A mediação nos casos de Violência de gênero intrafamiliar

7.3. Exposição de casos práticos

7.4. A multiplicação do treinamento

7.4.1. - Conteúdo programático padrão a ser repassado aos conciliadores e orientação quanto ao material a ser utilizado

Palestrantes: Amini Campos, Adriana de Melo, Maria Theresa Paes de Sá Machado e Mariella Ferraz Nogueira

Carga horária: 4h

**Unidade VIII** – O CNJ e a Integração e articulação das redes de atendimento à violência de gênero intrafamiliar

Palestrante: Conselheira Andrea Pachá

Carga horária: 1h

Nessa edição da *Jornada*, a advogada feminista e coordenadora executiva da Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação (Cepia),<sup>12</sup> Leila Linhares Barsted,<sup>13</sup> foi convidada a ministrar uma palestra sobre “Aspectos sociais da LMP”.<sup>14</sup> A sua apresentação explicitou o longo percurso histórico necessário para que a violência doméstica deixasse de ser considerada um problema da esfera privada e se transformasse em uma questão social. Na sua análise, ela colocou em evidência a importância dos conceitos de gênero e de raça/etnia para a compreensão do fenômeno da violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil. Ela também destacou o papel de profissionais do direito, em especial da magistratura, na redução dos efeitos perversos da VDFM por meio da garantia de respostas jurídicas de proteção às vítimas e de garantia de seus direitos. Sua exposição reforçava junto à plateia as linhas gerais da abordagem sobre a LMP defendida pelas organizações feministas.

Seguindo a estrutura da primeira edição, a *II Jornada* aprovou sua *Carta Final*, com nove propostas ao CNJ. Muitas delas enfatizaram aspectos também apontados na carta do ano anterior, como a capacitação de juízes e juízas, a produção de material técnico-educativo sobre a LMP e a integração do Judiciário com a rede de atendimento. Outras sugestões foram: a criação de mecanismos de supervisão da instalação das varas ou juizados especializados por parte do CNJ, a garantia de visibilidade do tema na página eletrônica do órgão e nos seus sistemas de dados (*Justiça em Números*), e a criação de um “Fórum Nacional Permanente para a discussão das questões referentes ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres”. Segue o conteúdo completo da *Carta da II Jornada LMP* (Brasília, 2008):

CARTA II JORNADA DE TRABALHOS SOBRE A LEI 11.340/2006 - LEI MARIA DA PENHA

Nós, participantes da II Jornada de Trabalhos sobre a Lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha, realizada em 10 de março de 2008, das 10h às 18h, encaminhamos, abaixo, a este Egrégio Conselho Nacional de Justiça, as sugestões aqui

---

12 A Cepia é uma das organizações do Consórcio LMP.

13 Ela também era membro do Comitê de Especialistas da Organização dos Estados Americanos (OEA) para o monitoramento da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – Convenção de Belém do Pará.

14 Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/leila\\_linhares\\_barsted.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/leila_linhares_barsted.pdf)>.

aprovadas para a efetivação nacional da Lei. Assumimos o compromisso de promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha em nossas regiões e órgãos.

Metas:

1. Criação do Fórum Nacional Permanente para discussão das questões referentes ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher;
2. Realização de cursos de formação permanente;
3. Criação de espaço na temática do enfrentamento à violência doméstica junto à página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça;
4. Inserir “no Justiça em Números” os dados referentes à aplicação da Lei 11.340/06;
5. Supervisionar a instalação de Varas Especializada no Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em todo o Brasil;
6. Unificar cartilha de divulgação da Lei Maria da Penha;
7. Elaborar manuais na temática da Lei 11.340/06 direcionadas aos operadores do direito;
8. Fortalecer as redes de políticas públicas;
9. Integração sistêmica judiciário-rede

Fica estabelecido, em continuidade ao trabalho desenvolvido na I e II Jornadas de Trabalho sobre a Lei Maria da Penha, que este Encontro se realizará anualmente, com o objetivo de avaliar o cumprimento da referida Lei.

Desse ano em diante, também, a *Jornada LMP* passou a fazer parte do calendário anual de eventos do CNJ, consolidando-se, assim, como um mecanismo de visibilidade das políticas judiciárias de enfrentamento à VDFM.

Todos esses esforços no âmbito do CNJ e do Executivo Federal ainda tinham pouco efeito lá na ponta, entre juízes e juízas de primeiro grau em todo o território nacional. No período em que ocorreram as duas primeiras *Jornadas* (2006-2008), era crescente o número de processos sobre VDFM em que a aplicação da LMP era afastada, sob o argumento de sua inconstitucionalidade. Para lidar com esse cenário, a Presidência da República havia proposto a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC n.19/2007), argumentando que a Lei não violava o princípio da igualdade en-

tre homens e mulheres, tampouco a competência dos Estados para fixar a organização judiciária local ou a competência dos juizados especiais.

No *mainstream* – ou *malestream*<sup>15</sup> – da criminologia crítica brasileira, a LMP já havia sido “julgada” e “condenada” como uma lei de braveza punitivista e, por isso, merecedora de pouco prestígio entre as pessoas verdadeiramente empenhadas com a transformação social. “Só as feministas não conseguiam enxergar” os perigos de tal lei, segundo o criminólogo crítico Nilo Batista (2007). A acusação de “cegueira” feita pela criminologia crítica brasileira às feministas defensoras da LMP produziu efeitos significativos no meio acadêmico do direito por anos. Não serão poucos os trabalhos que buscarão se inspirar nas abordagens abolicionistas para construir críticas mais contundentes à LMP e, assim, escapar do flerte com uma lei que, apesar de estar relacionada ao movimento de expansão dos direitos das mulheres, teria feito pouco caso das advertências advindas da criminologia crítica sobre o uso do direito penal para fins democráticos. Um dos registros analíticos dessas tensões entre abolicionistas e feministas nos debates da criminologia brasileira foi feito por Thula Pires e Luanna Tomaz Souza (2020) no texto sob o título: *É possível compatibilizar abolicionismos e feminismos no enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres?* Ao invés de proporem uma resposta em favor de um ou outro dos termos, as autoras ajudam a compreender como esse debate em formato dicotômico acabou por lateralizar a preocupação da academia com questões que deveriam ter sido mais centrais no debate sobre o enfrentamento à VDFM no país, tais como a instrumentação das demandas feministas e antirracistas por sistemas penais voltados ao encarceramento em massa da população negra e a desconsideração sistemática dos conhecimentos sobre as experiências das próprias mulheres em situação de violência na construção das respostas institucionais.

Alguns tribunais começavam logo nesses primeiros anos de criação da LMP a realizar as suas primeiras atividades de formação (ou de sensibilização) sobre a temática. A maior parte delas voltava-se a abordar aspectos jurídicos mais polêmicos da lei. Apesar do foco na formação de juízes e juízas, o público que efetivamente frequentava esses eventos eram integrantes das equipes multidisciplinares, dos cartórios e de outras categorias profissionais, como: advocacia, defensoria pública e estudantes de direito. Os palestrantes, na maioria das vezes, eram promotores de justiça, delegados e alguns juízes que se sentiam confortáveis em compartilhar com o público, quase que exclusivamente, suas experiências pessoais na aplicação da LMP. Esses cursos irão ajudar a alavancar o tema no mercado editorial jurídico. Como abordei em trabalho anterior (Severi, 2018),

---

15 Termo utilizado por Carmen Hein Campos e Salo de Carvalho (2011).

já em 2007 começam a aparecer os primeiros livros sobre a LMP nas livrarias, a maioria deles escritos por promotores de justiça com competência em temas penais, no estilo de “comentários à lei”. Como regra, esses autores eram críticos a vários dos dispositivos da LMP e ao próprio movimento feminista. A abordagem de gênero quase não aparece nessas obras.

As primeiras referências de juristas dedicadas a discutir aspectos dogmáticos da LMP vieram desse perfil de profissionais acima citados. Não havia muito espaço para os movimentos e organizações feministas nesse campo. Toda a *advocacy* para a aprovação da lei foi realizada à margem do debate jurídico acadêmico. Há 15 anos, ainda éramos poucas mulheres na academia e nas carreiras jurídicas. Quando estávamos aí presentes, ocupávamos lugares de pouca visibilidade institucional e quase nenhum poder. Os estudos feministas e de gênero em vigor em diversas áreas acadêmicas ainda eram muito estranhos ao direito. Foram poucos os juristas homens conhecidos da criminologia crítica ou do garantismo penal brasileiros<sup>16</sup> que se colocaram como aliados dos movimentos feministas e que buscaram contribuir com a incorporação de novas ideias advindas da LMP ao cenário jurídico. Vamos encontrar alguns deles na descrição das próximas *Jornadas*. Mas, como regra, podemos dizer que as feministas “ganharam, mas não levaram”. Ou seja, apesar de vitoriosas na aprovação do desenho por elas proposto para a LMP, não conseguiram garantir o protagonismo na produção da dogmática sobre a LMP, ao menos nesse primeiro momento.

A literatura inicial sobre a Lei não necessariamente colaborou com a construção de consensos hermenêuticos mínimos sobre questões centrais na Lei. No dia a dia dos processos judiciais, a cada ano em maior volume, alguns tribunais reitereavam o entendimento de que a Lei era inconstitucional e continuavam encaminhando os processos de violência doméstica aos juizados especiais criminais (Lei Federal n.9.099/1995) para a aplicação dos institutos despenalizantes (Campos, 2015). Em muitos casos, a Lei era afastada em casos concretos porque, por exemplo, a mulher em situação de violência não era casada formalmente com a pessoa agressora, era lésbica, era criança, era idosa, a violência física sofrida não foi grave o suficiente, a mulher não produziu provas suficientes em relação à ameaça, não demonstrou ser vulnerável ou hipossuficiente, não morava com a pessoa agressora, estava em situação de rua e assim por diante. Intepretações extensivas também

---

16 Podemos citar aqui o jurista Salo de Carvalho, com algumas produções acadêmicas que expressam essa aliança, entre as quais a participação no livro que citarei mais adiante, organizado pela criminóloga Carmen Campos (2011), *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*.

fizeram parte da licença poética de magistrados e magistradas na aplicação da LMP: ela foi aplicada para punir mulheres que voltavam atrás em seus relatos ou para garantir medidas protetivas a homens cisgênero também, por exemplo. Cada magistrado ou magistrada parecia decidir qual mulher seria merecedora da Lei ou não. Os artigos 12, I, 16 e 41 da LMP eram palco para uma miríade de controvérsias argumentativas. Nesse debate todo, as chaves conceituais centrais que poderiam ampliar o campo semântico e o entendimento teórico e dogmático da lei passaram despercebidas por completo: gênero e raça ou etnia. É importante também ter em mente que atuar em alguma das unidades especializadas em VDFM não necessariamente era visto por servidores e servidoras da justiça, incluindo a magistratura, como algo de prestígio nas carreiras,<sup>17</sup> mas sim como um tipo de designação que poucos gostariam de receber.

Além da falta de espaço na produção dogmática e acadêmica sobre a LMP, a interação dos movimentos e organizações feministas com o Judiciário não era das melhores até então. A *advocacy* feminista em torno da aprovação da LMP havia se ancorado em estratégias contestatórias que denunciavam em organismos internacionais de direitos humanos o caráter sistemático da revitimização de mulheres que procuravam a justiça. Durante a tramitação do projeto que deu origem à LMP, as feministas também tiveram fortes atritos com segmentos organizados do Judiciário contrários à proposta em andamento, especialmente com Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje). Os representantes do Fonaje atuaram tanto no Executivo, quanto no Legislativo, à época, para que não fosse retirada da competência dos juizados especiais os crimes de violência. O argumento central do Fórum era o de que bastaria algumas modificações no texto da Lei n.9099/1995 para torná-la mais efetiva quando manejada em situações de violência doméstica. As divergências e conflitos entre as organizações feministas e o Fonaje permearam todo o processo de discussão nos dois poderes públicos. Os integrantes do fórum participaram de reuniões, emitiram notas técnicas, fizeram pressão junto a ministros do STF, tudo para que a posição deles prevalecesse. Rosane Lavigne (2011, p.78) descreve essas disputas, caracterizando-as como um tipo de ativismo conservador, um excesso da atuação judicial voltado a bloquear mudanças democratizantes, resíduo do insulamento burocrático, do corporativismo e do distanciamento do órgão em relação à participação cidadã. A autora reproduz o trecho de uma das atas do Fonaje, que expressa bem o caráter adversarial entre esse grupo de integrantes da magistratura e as feministas, bem como explicita o empenho do grupo em incidir sobre a decisão da SPM à época em apoiar integralmente ou não o projeto desenhado pelo consórcio feminista para a criação da LMP:

17 Ver, por exemplo, Bonelli (2016).

Informou, mais, importante desenvolvimento com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, estabelecendo-se parcerias para resgatar a credibilidade dos Juizados Especiais Criminais, tão criticados pelos movimentos de defesa da mulher. Apreciou que, hoje, os Juizados Especiais são considerados parceiros da Secretaria, e são convidados para dar contribuição sobre projetos de lei.

Apesar desse histórico de atritos, era preciso, agora, construir estratégias de aproximação entre organizações feministas e Judiciário. Mas quais e como? Diferentemente do Legislativo e do Executivo, que contavam com mecanismos formais de participação social e com organismos específicos para lidar com temáticas de gênero abertos ao diálogo com movimentos sociais, ainda faltavam portas institucionais para a participação e repertório prévio de atuação social mais dialógica com o sistema de justiça. O trecho abaixo, extraído de uma publicação feita pela organização CFEMEA<sup>18</sup> (Cortês; Matos, 2009, p.68) para direcionar as estratégias dos movimentos e organizações feministas na defesa da LMP, explicita como já havia um trajeto pavimentado de diálogo com Legislativo e o Executivo, mas um chão sem trilha em relação à interação com o sistema de justiça:

O *Executivo* Federal, por meio da Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres e outros órgãos públicos (Ministérios da Justiça, Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Cultura), pode e deve desempenhar o papel de articulador e financiador da elaboração, execução e monitoramento da política de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Fomentar a celebração de convênios com os estados, Distrito Federal, municípios, com Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, com a organização da sociedade civil e com núcleos de estudos universitários é um passo para que cada ente e poder possa desenvolver a implementação da Lei Maria da Penha. A participação feminista [...] no ciclo orçamentário torna-se estratégica. É o momento de analisar, detalhadamente, se na proposta do Plano Plurianual existem ou não a dimensão de gênero e raça entre os desafios, metas e objetivos, além dos programas e/ou das ações voltados para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres. Em alguns casos, a proposta é disponibilizada para consulta à população ainda no Executivo, mas, na maioria das vezes, somente quando é enviada ao Legislativo. Mesmo sem acesso ao Plano

18 A CFEMEA é uma das organizações feministas que integra o Consórcio LMP. Ela publica regularmente o Jornal CFEMEA desde o início dos anos 1990. Além do Jornal, a organização tem sido responsável pela produção de diversos outros documentos e estudos voltados à difusão de informações sobre direitos das mulheres no país e à garantia de subsídio para a mobilização feminista junto aos poderes públicos.

durante a fase de elaboração (no Executivo), é possível requerer uma audiência pública para apresentar a proposta de inclusão de programas e/ou ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres. A audiência pode ser com @s gestor@s responsáveis pelo planejamento e execução de políticas para as mulheres, com @ secretári@ do Planejamento e Finanças do Estado ou Município, com @ governad@ do estado ou prefeit@ do município e com as conselheiras do Conselho de Direitos das Mulheres.

No âmbito federal, o *Legislativo* tem se mostrado a instância mais sensível à participação social, sendo, portanto, um espaço para o movimento de mulheres incluir suas reivindicações. Nessa Casa, de posse da proposta do PPA, é possível: subsidiar @s parlamentares com a análise deste documento para fundamentar melhor suas atuações nas audiências públicas e reuniões de discussão e votação do Projeto de Lei; sensibilizar @s parlamentares e o relator do projeto de Lei do PPA para a apresentação e aprovação de emendas que garantam: a incorporação das dimensões de gênero e raça nas orientações gerais do Plano e nos programas em que não estejam explicitados, em sua formulação, os objetivos, ações, público-alvo, indicadores e produtos; a inclusão de programas e ações voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres; a ampliação dos valores e das metas de programas e ações estratégicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. No PPA, podem ser incluídas, ainda, medidas que assegurem a transparência e a participação da sociedade civil, entre elas: que o governo possibilite amplo acesso às informações para o monitoramento e a avaliação dos programas; a definição de indicadores e dados estatísticos para uma avaliação de programas e ações, e como, efetivamente, o Plano está contribuindo para a implementação da política de combate à violência doméstica; garantia da continuidade da participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do Plano.

A Lei Maria da Penha também trouxe para os movimentos de mulheres um desafio a mais: dialogar com o *Poder Judiciário*, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Portanto, é muito importante estender as ações de promoção e defesa de direitos para essas instituições.

O que parecia possível fazer junto a integrantes do sistema de justiça que atuavam nas varas de primeiro grau era promover eventos e debates, tentando construir alianças com segmentos do sistema de justiça mais sensíveis às agendas de direitos humanos e gênero. Além dessas tímidas tentativas de diálogo, os movimentos de mulheres<sup>19</sup> organizaram diversas mobilizações em defesa da LMP,

---

19 A Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), as organizações de Mulheres Indígenas e o Movimento Interestadual das Que-

denunciando as dificuldades e a demora para a criação das unidades judiciárias especializadas em todo o país e os inúmeros tipos de resistências da justiça em aplicar a Lei na sua íntegra. Em agosto de 2008, a organização feminista Themis – Gênero, Justiça e Direitos Humanos coordenou o I Encontro Nacional de Promotoras Legais Populares em Brasília, reunindo 300 mulheres de todo o país. Ao final do encontro, em audiência pública no CNJ, elas entregaram para o ministro Gilmar Mendes, empossado na presidência do CNJ logo após a *II Jornada*,<sup>20</sup> um documento com denúncias de casos de violação da LMP e com recomendações para a efetiva implementação da legislação.<sup>21</sup> A ministra da SPM, Nilcéia Freire, também participou da audiência.

As interações mais consistentes das organizações feministas se davam com a Bancada Feminina no Legislativo, com o fim de evitar a aprovação de projetos de lei voltados a alterar os termos da LMP, e com a SPM, participando dos processos de criação políticas que viabilizassem os serviços previstos na lei saírem do papel e se tornassem realidade em todo o território nacional. Em 2008, a Articulação das Mulheres Brasileiras e diversas organizações feministas organizaram a Campanha: “Mexeu com Lei Maria da Penha, mexeu com todas as mulheres! A Lei precisa de recursos e não de mudanças”.<sup>22</sup> Por essa campanha, as ativistas mantiveram intenso diálogo com a Bancada Feminina do Congresso para evitar mudanças na LMP e pressionar por propostas voltadas a aumentar recursos para as políticas de enfrentamento à VDFM. As organizações feministas também apostavam na capacidade institucional da SPM em coordenar os esforços junto ao sistema de justiça para a ampliação do número de varas especializadas em todo o país e para ajudar a viabilizar a abertura do sistema de justiça à sociedade civil.

### III Jornada LMP (2009)

Em 2009, a *III Jornada LMP* foi espaço para um novo balanço das ações realizadas no período por parte do CNJ. Em 85% dos tribunais brasileiros já havia, ao menos, uma vara ou juizado especializado em VDFM. A Enfam também tinha

---

bradeiras de Coco.

20 O ministro Gilmar Mendes tomou posse na presidência do CNJ no dia 26 de março de 2008.

21 Disponível em: <<https://bit.ly/39ooxvV>, <https://bit.ly/3ldDZ0S> e <https://bit.ly/3FO88go>>.

22 Disponível em: <<https://soscorpo.org/?p=14764>>.

promovido alguns cursos de formação com juízes e juízas.<sup>23</sup> Os dados de tramitação dos processos judiciais no tema passaram a constar no *Justiça em Números*. Na página eletrônica do CNJ foi criado um espaço próprio para reunir informações sobre o tema da violência doméstica.

O Ministério da Justiça apresentou alguns resultados do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, instituído pelo termo de convênio anunciado na *Jornada* do ano anterior, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Esse Programa ancorava-se no I Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher<sup>24</sup> para estabelecer medidas de integração de políticas sociais com políticas de segurança pública e reduzir a violência e a criminalidade no país.<sup>25</sup> O conjunto das ações explicitam a continuidade no empenho de interação institucional entre CNJ, Enfam e órgãos do Executivo Federal para a implementação da LMP.

Durante essa terceira edição, foi oficializada a criação do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (Fonavid), com o objetivo de “congregar magistrados do sistema de Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher dos Estados e Distrito Federal”.<sup>26</sup> A proposta do Fonavid seria funcionar como um espaço de debate sobre aspectos jurídicos relacionados à aplicação da LMP, de compartilhamento de experiências e de definições tendentes à uniformização de procedimentos nas varas ou juizados especializados. O suporte institucional e o apoio financeiro ao Fonavid foram viabilizados por um termo de cooperação entre o CNJ, a Enfam, a SPM e a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), de duração indeterminada.<sup>27</sup>

---

23 Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/cursos\\_de\\_capacitacao\\_cinthia.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/cursos_de_capacitacao_cinthia.pdf)>.

24 O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher foi lançado em agosto de 2007, como parte da Agenda Social do Governo Federal. Consiste em um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/3wdTdZV>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

25 Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/iii\\_jornada\\_lei\\_maria\\_da\\_penha.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/iii_jornada_lei_maria_da_penha.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

26 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/criacaoforummaria-dapenha.pdf>. Acesso em: 29 de mar. 2022.

27 Termo de Cooperação SRJ/MJ no. 03/2009. Disponível em: <https://www.amb.com.br/parceiros/fonavid/>. Acesso em: 29 de mar. 2022.

O Fórum reproduziu o desenho formal de outras experiências já existentes, tais como o Fonaje, que já citei aqui anteriormente. O intuito era integrar magistrados e magistradas em atuação no tema e, com base na troca de informações, viabilizar a padronização de procedimentos adotados em todo o território nacional. Uma das maneiras de viabilizar essa uniformização seria a aprovação de enunciados durante os encontros nacionais periódicos realizados entre seus integrantes. Os enunciados são textos curtos com orientação de entendimento acerca de algum aspecto da Lei para profissionais que atuam nos casos de violência doméstica em todo o país. A outra maneira seria o reconhecimento de boas práticas judiciais no tema.

Do ponto de vista formal, podemos classificar o Fonavid como um mecanismo de gestão participativa do CNJ,<sup>28</sup> composto exclusivamente por integrantes da magistratura e por demais profissionais que atuam nas unidades judiciárias com competência para processar e julgar casos de VDFM. Mas se levarmos em consideração a missão e os valores indicadas pelo próprio Fórum, as atribuições almejadas pelos atores que o conceberam vão um pouco além: ser um “eficiente colaborador” e uma referência para atuação de toda a magistratura nacional na área, e ter uma “participação ativa” junto aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas no tema:

Missão: Realizar a Justiça e garantir a efetividade nacional da Lei 11.340/2006, promovendo ações que resultem na prevenção e no combate eficaz à violência doméstica e familiar contra a mulher, por meio do aperfeiçoamento e da troca de experiências entre os magistrados que o compõem, bem como da sua participação ativa junto aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas que dizem respeito à matéria.

Visão: Por meio de suas ações, o Fonavid almeja ser reconhecido como eficiente colaborador na excelência nos serviços judiciários prestados na esfera da violência doméstica e familiar contra a mulher, assim como referência a todos os magistrados nacionais que atuam nesta área como efetivo instrumento de promoção da paz social.<sup>29</sup>

O primeiro encontro nacional promovido por tal Fórum foi realizado logo no ano de sua criação, em novembro de 2009, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), com o tema: “Efetividade da Lei Maria da Penha”. A participação no encontro era restrita à magistratura, em especial, a juízes e juízas com competência na área da violência

---

28 Texto de acordo com a Resolução CNJ n.221, de 10 maio de 2016.

29 Disponível em: <<https://www.amb.com.br/fonavid/>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

doméstica e a integrantes das equipes multidisciplinares. Havia um número restrito de vagas, preenchidas mediante inscrição prévia, em torno de 100 para magistratura e 30 para demais servidores ou servidoras. Na programação desse e de outros encontros do Fonavid, há temas e atividades bem parecidas com o que ocorria nas *Jornadas*, sendo também muito comum encontrarmos as mesmas pessoas em posições de destaque nos dois tipos de eventos.

Além da estreia desse novo ator, o Fonavid, a terceira edição da *Jornada* recebeu um novo subtítulo. Nas duas anteriores, com a ministra Ellen Gracie à frente do CNJ, o subtítulo havia sido: “Superando a violência contra a mulher”. A nova inscrição, com a presidência do ministro Gilmar Mendes, passou a ser: “Fazer a justiça é construir a paz”. O título alinhava-se às diretrizes do Pronasci, que associavam a segurança pública com a garantia da cidadania e de uma cultura de paz. Essa mesma ideia estava refletida, por exemplo, no Plano Plurianual 2008-2011 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>30</sup> e no documento “Temática Prevenção de Violência e Cultura de Paz III” do Ministério da Saúde.<sup>31</sup> Diferente dos anos anteriores, nessa edição da *Jornada* não houve uma carta ao final do encontro, o que irá se repetir até o VII encontro.

No ano 2009, o CNJ havia dado um passo significativo no fortalecimento do seu papel de gestão estratégica do Poder Judiciário. Ele passou a aprovar *Metas Nacionais* anuais, cada uma delas ligadas a um dos seus objetivos estratégicos, a serem cumpridas pelos tribunais. As *Metas* eram propostas pelo CNJ e referendadas pelas presidências dos tribunais de todo o país durante os encontros anuais do Judiciário. A produção de metas foi um importante passo para que o órgão pudesse reforçar aspectos de centralização e de uniformização do Judiciário, nos temas de gestão, controle, organização, padronização de procedimentos processuais e de rotinas judiciais, magistratura e política social (Oliveira, 2019b).

O primeiro conjunto de *10 Metas* foi aprovado no 2º Encontro Nacional do Judiciário, realizado no dia 16 de fevereiro de 2009, em Belo Horizonte (MG). Elas voltaram-se a proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, por meio de medidas, sobretudo, ligadas à informatização das unidades judiciais (*Meta 3*), priorização da tramitação de processos mais antigos (*Meta 2*), implantação de processos eletrônicos (*Meta 10*), capacitação de responsáveis em cada unidade judiciária para implantação de métodos de gerenciamento de rotinas (*Meta 6*) e garantia de maior transparência às informações processuais nos portais eletrônicos dos tribunais (*Meta 7*). Nessas primeiras *10 Metas*, não há

30 Disponível em: <<https://bit.ly/3yKtklY>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

31 Disponível em: <<https://bit.ly/3LsYyBb>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

menção direta das diretrizes da LMP endereçadas ao Judiciário. Mas, conforme ficará evidente com a descrição sobre os próximos anos, algumas delas terão efeitos importantes para a política judiciária de enfrentamento à VDFM.

Os movimentos e organizações feministas seguiam buscando influenciar, sobretudo, a SPM e o Legislativo, tendo em vista a insuficiente implementação da LMP por parte dos tribunais de justiça, a tramitação da ADC n.19/2007, que estava quase para ser concluída, o insuficiente orçamento público federal para as políticas de enfrentamento à VDFM e uma das primeiras ameaças importantes à LMP vindas do Legislativo, o PLS n.156/2009 relativo à proposta de Reforma do Código de Processo Penal. O texto do projeto de lei recolocava os crimes de violência doméstica contra as mulheres na condição de crimes de menor potencial ofensivo (Cfemea; Cortês; Brazão, 2009).

#### **IV Jornada LMP (2010)**

Em 2010, a *IV Jornada Lei Maria da Penha: Fazer a Justiça é construir a Paz* contava com os logotipos da Enfam e do Fonavid ao lado das insígnias do CNJ e da SPM em todo o seu material de divulgação, como novos parceiros na realização do encontro. Durante a programação, o CNJ apresentou um novo bloco de ações realizadas. A primeira delas foi a proposta de criação do *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* (CNJ, 2010). O documento teve como objetivo orientar a abertura e funcionamento dos JVDFM. Ele é apresentado como uma proposta produzida por uma equipe de quatro pessoas, sendo três delas juízes e juízas integrantes da primeira diretoria do Fonavid. O seu texto segue modelos de outros manuais de rotinas e fluxos processuais já existentes em outros ramos do direito, sem apontar para o uso de perspectiva de gênero e de raça ou etnia na construção da proposta, tal como preconizado pela LMP.

O documento alinhava-se ao cumprimento da *Meta 5*, de 2010, do CNJ, ligada à implantação de métodos de gerenciamento de rotinas nas unidades judiciárias de 1º grau. Ele apresenta um breve histórico da Lei, a estrutura mínima (humana, física e material) necessária para o bom funcionamento das varas ou juizados especializados, os procedimentos a serem adotados em cada fase processual, a definição de quais atividades devem ser desenvolvidas por auxiliares do Juízo, a fundamentação relativa à atuação em rede de atendimento e o elenco das principais instituições que a compõem.

Na contextualização histórica da Lei, o *Manual de Rotinas* desconsiderou o papel dos movimentos de mulheres e organizações feministas. O texto reforçou um modo de se contar a história de origem da Lei bastante frequente também nos livros jurídicos desse período: cita-se a recomendação feita por organismos internacionais de direitos humanos ao país sobre o tema da VDFM e as ações dos atores públicos para dar cumprimento a essas recomendações. Talvez o apagamento da atuação feminista no processo de criação da Lei tenha sido uma estratégia para tornar o documento mais palatável a segmentos da magistratura mais resistentes, um tipo de raciocínio utilizado, por exemplo, quando da concepção das *Jornadas*. Apesar desse eventual ganho, a estratégia, a essa altura, também contribuiu com o distanciamento dos atores públicos em relação aos fundamentos sociopolíticos e históricos que deram suporte ao desenho da LMP proposto pelas feministas (Severi, 2018).

O texto do *Manual de Rotinas*, apesar de ter como objetivo uniformizar os procedimentos mais importantes ligados à LMP, não necessariamente ajuda a pôr fim às principais disputas interpretativas sobre temas de grande relevância, como é o caso, por exemplo, da discussão em torno da natureza jurídica das medidas protetivas de urgência. Quem entendia que as medidas protetivas eram acessórias, acabava por impor um ônus injustificado às mulheres, pois vinculava a concessão dela à existência de um processo criminal principal contra a pessoa agressora. O seu objetivo de colocar fim à ameaça contra as mulheres se tornava secundário (Machado; Guaranha, 2020). O documento, nesse caso, indicou que a tramitação dos pedidos fosse feita por meio de “autuação e registros próprios” e não no corpo do processo principal ou do inquérito policial (CNJ, 2010, p.23):

Relativamente aos procedimentos das medidas protetivas, a Lei 11.340/06 não prevê rito específico, não havendo entendimento pacífico quanto à forma de seu processamento.

Parte dos magistrados entende que às medidas protetivas de urgência se aplica o rito cautelar do Código de Processo Civil, enquanto outros adotam rito mais simplificado, unicamente com o escopo de atender o caráter emergencial da providência requerida.

Não obstante inexistir consenso quanto ao rito procedimental, o requerimento de medidas protetivas, independentemente de sua origem (apresentada diretamente pela parte, por meio da autoridade policial, por advogado ou requerida pelo Ministério Público) deverá ser objeto de autuação e registro

próprios, não sendo recomendável que a questão seja tratada no corpo do inquérito policial ou da ação penal.

Além da facilidade de manuseio do procedimento cujo objeto não se confunde com a decisão de mérito proferida na ação penal, esta recomendação tem por objetivo a adequação do Juizado ao sistema a ser implantado pelo Conselho Nacional de Justiça referente à Tabela Processual Unificada.

Por fim, havendo previsão na Lei 11.340/06 (artigo 22, IV), o magistrado poderá determinar a intervenção da equipe técnica, de acordo com a gravidade ou urgência verificada no caso concreto, sempre que entender conveniente.

Parte significativa dos 16 enunciados que haviam sido aprovados no I Encontro Nacional do Fonavid, em 2009, foi utilizada expressamente como referência normativa no *Manual de Rotinas*.<sup>32</sup> Os temas da maioria desses 16 primeiros enunciados eram aqueles objetos das maiores controvérsias hermenêuticas nos tribunais nos primeiros anos da LMP. Os enunciados, em geral, resolveram as questões em favor de um enquadramento penal da resposta judiciária à VDFM (enunciados 3 e 5); reinseriram os institutos do *sursis* e da suspensão condicional do processo na resposta à violência doméstica, a despeito da vedação trazida pela LMP (enunciados 7 e 10) e exoneraram magistradas e magistrados do dever de olhar de modo complexo para os casos a partir do uso da abordagem de gênero e de raça ou etnia (enunciados 1 e 2) e de integrarem a rede com os demais serviços, deslocando tais incumbências para a equipe multidisciplinar (enunciado 16).

O *Manual de Rotinas* foi incorporado pelo CNJ como um de seus documentos oficiais. Sua legitimidade assentou-se no fato de ter sido elaborado por quem, de fato, estava lidando cotidianamente com o tema nas unidades judiciárias com competência na temática, ainda que parte desses atores mantivesse uma postura bastante crítica ao novo paradigma da LMP. Esse é um dos primeiros sinais do perfil de atuação do Fonavid que se consolidará por alguns anos tempo no âmbito das PJVDFM: ele buscará se afirmar não só como um ator institucional relevante, mas como o protagonista na criação e coordenação de tais políticas judiciárias, posicionando o CNJ, a SPM e outros atores públicos como coadjuvantes nesses processos. Aos movimentos e organizações feministas, os papéis possíveis nesse primeiro momento serão os de figurantes ou antagonistas.

---

32 Disponível em: <<https://www.amb.com.br/fonavid/enunciados.php>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

Conforme ficará mais explicitado ao longo desta descrição sobre as *Jornadas*, esse protagonismo do Fonavid no desenho da PJVDFM foi exercido, ao menos inicialmente, como uma espécie ator coletivo de caráter resistente, ou crítico-conservador,<sup>33</sup> com um tipo de atuação refratária a mudanças de gênero na justiça. Isso pode ser percebido, nessa fase inicial, pelo teor do *Manual de Rotinas* e pelo uso que fez de seus enunciados gerais para definir os termos pelos quais a LMP deveria ser interpretada e aplicada nas unidades judiciárias em todo o país. Em geral, tais termos responderam mais às demandas corporativistas da magistratura de primeiro grau do que aos desafios de implementação do novo modelo propugnado pela Lei. Assim, ainda que demonstrando forte engajamento em relação à ideia sobre a importância de se avançar no enfrentamento à VDFM, seu principal esforço será na defesa de ideias que favoreçam uma adaptação da LMP ao modelo penal-retributivo, já conhecido e reiterado por grande parte de juízes e juízas de primeiro grau, bem como na garantia do caráter autocrático de atuação do Judiciário brasileiro.

Em outros termos, o Fonavid reforçará, cada vez mais, a importância do sistema de justiça no enfrentamento à VDFM, mas atuando de modo a fortalecer um modelo de implementação da LMP ao seu modo e a bloquear a influência de outros atores sociais nesse processo. Apoiado no simbolismo histórico do reconhecimento público do papel do Judiciário no enfrentamento à VDFM no país, veremos um pequeno quadro de juízes e juízas de primeiro grau assumindo um papel de liderança, capitalizando para si as oportunidades políticas de atuação junto a órgãos de cúpula do sistema de justiça, influenciando o CNJ na produção de decisões em um processo “de cima para baixo” e bloqueando a participação social e até de outros segmentos do próprio sistema de justiça.

Além do *Manual de Rotinas*, durante essa edição da *Jornada*, o CNJ também apresentou um balanço geral dos processos em tramitação nos juzizados especializados em funcionamento no país, algo possível após a inserção do tema no *Justiça em Números* e do avanço no cumprimento das *Metas Nacionais* ligadas à informatização dos processos. Em 2010, tramitavam nas varas especializadas em violência contra a mulher aproximadamente 200 mil processos. Havia 48 unidades especializadas com competência exclusiva para aplicação da Lei Maria da Penha em todo o país, e 30 das quais estavam instaladas nas capitais e em Brasília. As varas comuns e criminais continuavam como as principais responsáveis pelos feitos da Lei 11.340/2006. Esses e outros números da judicialização da VDFM puderam ser

---

33 O termo autor resistente, ou autor crítico-conservador, é utilizado como categoria analítica pela autora Jennifer Thomson (2018), em estudo dedicado a entender o papel de determinados atores políticos para obstaculizar mudanças institucionais de gênero.

conhecidos em razão da modificação na Tabela Processual Unificada de Processos Judiciais, voltada a viabilizar a melhor codificação da movimentação processual nos casos de violência doméstica. Ainda, o CNJ deu notícia sobre os cursos de capacitação realizados em alguns estados brasileiros durante o ano e apresentou duas novidades: a criação do chamado *Projeto Integrar* e do *Banco de Boas Práticas* em VDFM.<sup>34</sup>

O *Projeto Integrar* tinha como objetivo materializar, na área de VDFM, a *Meta Nacional n.5* do Judiciário, advinda do 3º Encontro Nacional do Judiciário, que elegeu a justiça criminal como prioritária: “implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau”. A ideia do *Projeto* era impulsionar a melhoria do funcionamento de varas e juizados especializados na matéria.

Apesar dos ganhos em termos de uniformização da prestação jurisdicional que essa iniciativa e a do *Manual de Rotinas* ensejavam, elas acabavam por reforçar um encapsulamento da resposta à VDFM na dimensão exclusivamente penal, algo distante do modelo de resposta integral repisado pelo campo feminista e pelos organismos internacionais de direitos humanos das mulheres. Os fluxos e a gestão processual foram definidos tendo-se como referência um percurso que se inicia (ou deve se iniciar) com a notícia-crime ou com a representação criminal da vítima (Enunciado 5 do Fonavid), e daí, em diante, percorrer o rito de uma instrução criminal. A competência cível para os Juizados de VDFM, tal como prevista no art. 14 da LMP, ficou de fora do *Manual de Rotinas*, nos termos do enunciado n.3 do Fonavid:

A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher 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.

O enquadramento da LMP à esfera de resposta penal também tinha sido reforçado, neste mesmo ano, pelo debate em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.4424/10, ajuizada pelo procurador-geral da República, questionando a Corte sobre a constitucionalidade dos artigos 12, I; 16; e 41 da LMP. O debate jurídico foi referente à forma de ação penal relativa ao crime de lesão corporal, se pública condicionada ou incondicionada à representação da vítima.

34 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/apresentacaomariapenha.pdf>>. Acesso em: 29 de mar. de 2022.

O Banco de Boas Práticas em VDFM foi inspirado em outras práticas do próprio CNJ e na iniciativa da SPM que, no mesmo ano, havia organizado o “1º PRÊMIO ‘Boas Práticas na Aplicação, Implementação ou Divulgação da Lei Maria da Penha’”.<sup>35</sup> O prêmio da SPM foi destinado a pessoas físicas ou jurídicas cujos trabalhos ou cuja atuação merecessem especial destaque no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Os principais critérios para direcionar a escolha foram: a integração da prática com as políticas públicas nacionais sobre o tema, o caráter inovador e a “boa qualidade e fidedignidade da descrição da situação, das estratégias utilizadas, das conclusões e lições da prática indicada” (Brasil, 2010). Foram indicadas 96 instituições e pessoas físicas para o prêmio.<sup>36</sup> Entre elas, quatro eram de varas judiciais. As demais eram organizações feministas, órgãos de governo ou núcleos especializados das defensorias públicas e do ministério público, universidades, lideranças sociais, agentes de comunicação e entidades de defesa dos direitos humanos. Foram 15 propostas pré-selecionadas como finalistas do prêmio.<sup>37</sup> Ao final,<sup>38</sup> as cinco indicações vencedoras foram a advogada Leila Linhares Barsted, o Instituto Avon, o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade Federal de Minas Gerais, a Secretaria Estadual de Política para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial do estado de Goiás e a jornalista Elen Almeida.

Em novembro de 2010, aconteceu o II Encontro do Fonavid, na cidade de João Pessoa (PB). O seu tema foi “A Lei Maria da Penha e o acesso à Justiça”. O objetivo principal foi compartilhar as experiências e discutir as decisões dos Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, buscando viabilizar algum tipo de uniformização dos procedimentos afetos da Lei n.11.340/06, bem como avaliação das vantagens e desvantagens da competência híbrida. Tínhamos, naquele momento, uma das primeiras experiências bem-sucedidas de varas especializadas em VDFM atuando com a competência cível e penal, em Cuiabá (MT). Os resultados da iniciativa foram apresentados pela magistrada Ana Cristina Silva Mendes, que associou a competência híbrida à garantia do acesso à justiça para as mulheres, pois isso evitava que vítimas fizessem peregrinações em diversas varas em busca de seus direitos. A expectativa era de que a discussão sobre

---

35 O prêmio foi instituído pelo Decreto Presidencial n.6.924 de 5 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6924.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6924.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

36 Disponível em: <<https://bit.ly/3NjAyBL>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

37 Disponível em: <<https://bit.ly/3NguOss>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

38 Disponível em: <<https://bit.ly/3FJVciH>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

essa experiência pioneira fosse servir de estímulo para outros tribunais, mas a resistência interna de parte significativa de quem integrava o Fonavid em relação à competência híbrida não pareceu ter sido afrouxada. Além da experiência do MT, naquele momento havia notícias de que apenas uma vara no TJPA e outra no TJPR<sup>39</sup> também tentavam implementar a competência híbrida. Eram iniciativas isoladas e em orientação diversa daquela expressa no enunciado n.3 do Fórum, que afastava a competência cível das varas ou juizados especializados em VDFM.

Nesse mesmo ano, o *Observe* (2010) divulgou o relatório final das atividades de pesquisa e de monitoramento que as várias organizações e grupos de pesquisas realizaram sobre o tema da implementação da LMP. O documento trouxe um diagnóstico amplo sobre a aplicação da Lei, focando na análise das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. O estudo envolveu unidades desses dois equipamentos das cinco regiões do país. Em suas conclusões finais, o documento trouxe evidências de que a LMP estava se tornando, cada vez mais, uma referência normativa muito conhecida pelas mulheres. Ele reconheceu os esforços do CNJ na implementação da LMP, mas identificou a insuficiência das medidas tomadas pelo órgão até então para diminuir as resistências dos tribunais estaduais de justiça à Lei. Essas resistências eram expressas pelo número muito baixo de unidades especializadas criadas até aquele momento, que, ainda por cima, não estavam estruturadas segundo os parâmetros previstos na legislação. A realidade predominante ainda era do processamento dos casos de VDFM por varas comuns ou criminais. Entre as principais deficiências encontradas nesses equipamentos, o relatório do *Observe* apontou a ausência de equipes multidisciplinares, a inexistência do atendimento pela Defensoria Pública e a falta da atuação em rede de atendimento dos órgãos da justiça. De acordo com o documento:

Da parte da segurança e justiça é possível afirmar que, se existem avanços para serem comemorados no que toca à conquista formal de direitos, a pesquisa mostrou que a realidade das condições da aplicação da Lei Maria da Penha nas Delegacias da Mulher e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher está muito aquém do que é necessário para a efetivação desses direitos e ainda se mostra muito comprometida por uma visão tradicional de acesso à justiça criminal que se limita às decisões judiciais (de absolvição ou condenação) e resiste à abertura destas instituições para o diálogo mais próximo com os serviços da rede de atenção especializada. (*Observe*, 2010, p.120)

---

39 Essas foram as experiências identificadas nas pesquisas realizadas pelo *Observe* (2010).

Além dos esforços para a elaboração do diagnóstico do *Observe*, os movimentos e organizações feministas mantinham os esforços sistemáticos de monitoramento de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que pudessem modificar direta ou indiretamente a LMP. Apesar do apoio de várias parlamentares à mobilização feminista contra retrocessos nos direitos das mulheres, alguns partidos conservadores e mais ligados à bancada evangélica do Congresso começaram a fortalecer campanhas contra o que eles chamam de “ideologia de gênero”. Naquele momento, estava em curso a discussão sobre a proposta do II Plano Nacional de Educação que substituiria o documento de 2001. O texto inicial do Plano fazia várias alusões às questões de gênero e de orientação sexual, o que foi exaustivamente explorado por esses grupos conservadores como formas de ameaça à família tradicional e à educação de jovens e crianças. Essas ofensivas politicamente organizadas de caráter conservador também começam nesse momento a resvalar para os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e de minorias sexuais.

## **V Jornada LMP (2011)**

Sob a presidência do ministro César Peluso, o CNJ realizou a V edição da *Jornada LMP* em março de 2011. Era, também, o primeiro ano de mandato na Presidência da República de Dilma Rousseff, representando a continuidade do governo petista, até então conhecido como um regime político de coalizões amplas, relativamente aberto ao diálogo institucional com a sociedade civil e atento à manutenção de espaços participativos de produção e de implementação de políticas públicas. No primeiro ano do mandato de Dilma, foi Iriny Lopes, licenciada de seu cargo como deputada federal, quem assumiu a SPM como ministra. A secretária nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Aparecida Gonçalves, continuaria no cargo, juntamente com uma equipe técnica que formava um tipo de burocracia ativista<sup>40</sup> capaz de manter uma relativa prioridade ao tema da violência doméstica na agenda da SPM, mesmo com as mudanças de ministras. Em diversas edições das *Jornadas*, a secretária Aparecida Gonçalves foi a responsável pelas apresentações dos dados sobre a SPM e não as ministras.

Uma das principais inovações informadas pelo CNJ durante essa edição da *Jornada* foi a criação das *coordenadorias estaduais da mulher em situação de vio-*

---

40 O conceito de burocracia ativista é empregado aqui seguindo as formulações de Rebecca Abers (2021).

*lência doméstica e familiar*, em cada um dos tribunais estaduais e Distrito Federal. A função principal delas seria coordenar a execução de políticas públicas, no âmbito do Poder Judiciário, relativas ao enfrentamento à violência doméstica. Elas seriam, portanto, um organismo de nível intermediário entre o CNJ e as unidades judiciárias com competência na temática. A proposta para a criação dessas estruturas em cada tribunal foi encaminhada por juízes e juízas participantes das *Jornadas*, que entendiam que essa seria uma forma de pressionar aqueles tribunais que até então não tinham tomado qualquer iniciativa de implementação da LMP e fazê-los começar a se movimentar. Esse tipo de estrutura já era conhecido por parte dos tribunais em outros temas, tais como infância e juventude.<sup>41</sup>

As atribuições formais previstas inicialmente<sup>42</sup> para essas *coordenadorias* foram: elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais; promover a articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada na área da violência doméstica e familiar contra as mulheres e fornecer os dados referentes aos procedimentos que envolvam a LMP ao CNJ.

Além das *coordenadorias*, outro ator importante começa a participar das *Jornadas* e dos processos decisórios sobre as PJVDFM, a *ONU Mulheres*. A *V Jornada* foi espaço para a assinatura de um memorando de entendimento entre o CNJ e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, com o propósito de conjugar esforços em atividades que pudessem contribuir para a divulgação, consolidação e implementação da LMP.<sup>43</sup>

O subtítulo do evento nesse ano muda novamente. Ele passa a ser: “Violência contra a mulher não tem desculpa, tem lei”. Isso era um indicativo do objetivo principal daquela edição do encontro: voltar a discutir a Lei, em especial os seus aspectos

---

41 Em 2009, o CNJ aprovou a Resolução n.94, de 27 de outubro, que determina a criação das Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

42 A Resolução CNJ n.225, de 31/5/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, acrescentou um parágrafo novo na Resolução acima citada, prevendo o dever das *coordenadorias*, quando cabível, de adotarem “processos restaurativos com o intuito de promover a responsabilização dos ofensores, proteção às vítimas, bem como restauração e estabilização das relações familiares”.

43 Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/10/MOU\\_002\\_2011.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/10/MOU_002_2011.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

que estavam sendo objeto das maiores controvérsias interpretativas no meio jurídico e nas ações de controle de constitucionalidade em tramitação no STF.

Algumas juristas feministas tiveram espaço na programação dessa edição para abordar parte dos vários pontos objeto de polêmica na interpretação da LMP, como a natureza da ação penal nos crimes de lesão corporal leve e a suspensão condicional do processo. Carmen Hein de Campos, criminóloga feminista e uma das integrantes do Consórcio pela LMP, teve lugar em uma das mesas do evento e aproveitou para retomar aspectos sócio-históricos da LMP, explicando os seus principais aspectos inovadores.

Naquele ano, o Consórcio publicou o livro *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*, sob organização de Carmen Campos (2011, p.xiv). A publicação teve como objetivo principal apresentar a perspectiva do movimento feminista sobre a LMP, algo praticamente ignorado nas centenas de debates e publicações sobre a Lei nos seus cinco anos de existência:

[...] o livro traz a voz das protagonistas de umas das mais importantes normas jurídicas para a defesa dos direitos das mulheres. A publicação não pretende responder a todas as questões jurídicas originadas com a edição da Lei porque isso seria demais pretensioso, mas se propõe a ser um guia para uma interpretação jurídica mais favorável às mulheres.

Mesmo com as inúmeras discussões hermenêuticas sobre a Lei e com o baixo número de unidades especializadas em todo o país, a demanda das mulheres em situação de VDFM aumentava significativamente, a cada ano. Os dados sobre atendimentos no *Canal Ligue 180* informavam um crescente aumento do número de mulheres que buscavam informações sobre seus direitos e sobre quais serviços-lhes estavam disponíveis. Pela apresentação feita pelo CNJ, em 2011, ainda tínhamos três tribunais estaduais sem varas ou juizados especializados em VDFM. Em termos de processos judiciais, 331.796 processos distribuídos, 110.998 processos sentenciados, 120.999 audiências designadas, 9.715 prisões em flagrante e 1.577 prisões preventivas decretadas. Em número de processos, isso representava um aumento de quase 67% em relação ao ano anterior. Do total de procedimentos na temática, 57% deles se referiam a medidas protetivas de urgência e somente 11% eram ações penais. Mas o próprio CNJ destacou alguns problemas em relação a esses dados. Aproximadamente dois terços desses processos e atos eram relativos a, apenas, cinco estados da federação. Mesmo com as estratégias voltadas à definição de fluxos e rotinas para a uniformização dos registros e atos processuais, ainda havia diferentes sistemas de registros de decisões em cada tribunal e alguns deles

não permitiam a extração de relatórios de todos os dados. Uma parcela dos tribunais não individualizou todos os dados solicitados e os juízes e juízas adotavam diferentes procedimentos na condução dos processos,<sup>44</sup> o que também dificultava a contagem geral dos processos pelo CNJ.

Em relação às edições anteriores da *Jornada*, alguns temas já haviam perdido espaço na programação, tais como: a apresentação sobre as atividades de capacitação realizadas pela Enfam ou pelos tribunais, o fortalecimento dos projetos com as Promotoras Legais Populares e as ações para a integração do Judiciário com a rede de atendimento.

Fora do espaço das *Jornadas*, mas também em 2011, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPJG), por meio do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), criou a Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Copevid). A Comissão é composta por um membro titular e um suplente de cada estado brasileiro e Distrito Federal e uma coordenação. O seu objetivo principal é contribuir com a análise, discussão e padronização dos entendimentos sobre a violência doméstica contra as mulheres, para subsidiar a atuação do Ministério Público e demais profissionais do direito que atuam em VDFM. As metas de trabalho inicialmente definidas pela Comissão contemplaram “a fiscalização da aplicação das Medidas Protetivas” e o “aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público e Polícias Civil e Militar no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher”.<sup>45</sup>

A Copevid também passou a realizar encontros anuais e a aprovar enunciados próprios, voltados à uniformização na interpretação e aplicação da LMP por parte do Ministério Público. Diferentemente do Fonavid, os seus encontros são parte da programação dos Encontros Nacionais do Ministério Público, em que o tema da VDFM é debatido ao lado de outros temas de relevância para toda a instituição e com uma plateia mais diversa, incluindo integrantes do Ministério Público, profissionais diversos do direito, estudantes e representantes de organizações de direitos humanos e movimentos sociais. Os enunciados Copevid não são aprovados durante esses encontros, mas em reuniões técnicas de trabalho, feitas entre seus membros, procuradores ou procuradoras que estão ali representando o Ministério Público de seus estados de origem.

---

44 Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/apresentacao\\_v\\_jornada\\_versao\\_i.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/apresentacao_v_jornada_versao_i.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

45 Disponível em: <<https://www.cnpjg.org.br/index.php/gndh/3362-comissao-permanente-de-combate-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-copevid>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

Além garantir o mínimo de uniformização no entendimento sobre a LMP por parte dos integrantes do Ministério Público, os enunciados Copevid permitiram a construção de entendimentos alternativos aos definidos pelos tribunais de justiça e, também, pelo Fonavid. Um pequeno exemplo é o primeiro Enunciado da Copevid,<sup>46</sup> aprovado em junho de 2011, em relação ao Enunciado n.10 do Fonavid, de 2009, acerca do tema da suspensão condicional do processo:

ENUNCIADO nº 10 do FONAVID (2009): A Lei no 11.340/06 não impede a aplicação da suspensão condicional do processo, nos casos em que couber.

ENUNCIADO nº 01 do COPEVID (2011): Nos casos de crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher não se aplica a suspensão condicional do processo.

Antes do Ministério Público, em 2007, o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege) tinha criado uma comissão especial com formato semelhante à Copevid, a *Comissão Especial para Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher*, com o objetivo de congregar defensores e defensoras com interesse na promoção e defesa dos direitos da mulher e em especial no combate à VDFM, subsidiando o Condege no fortalecimento de suas políticas institucionais.<sup>47</sup> Em sua composição, a comissão conta com representantes – titulares e suplentes – de cada unidade da Federação e da União, com reconhecido envolvimento na área da VDFM e mediante indicação da respectiva Defensoria Pública-Geral. Como regra, as defensorias estaduais e do Distrito Federal indicam profissionais integrantes dos Núcleos Especializados em VDFM. O Condege também previu a possibilidade de aprovação de enunciados próprios por parte das suas comissões especiais em suas reuniões técnicas de trabalho, para uniformização dos entendimentos entre seus quadros.

No mês de novembro de 2011, o Fonavid realizou seu III Encontro Nacional, em Cuiabá (MT).<sup>48</sup> Alguns nomes e temas da programação espelharam a *Jornada* de 2011, sendo, novamente, a ênfase dos debates centrada em aspectos proces-

---

46 Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/data/files/62/E7/64/93/DA44A7109CEB34A7760849A8/ENUNCIADOS%20COPEVID.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

47 Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/lei-maria-da-penha/6.2.1.regimento-interno-da-comissao-especial-para-promocao-e-defesa-dos-direitos-da-mulher.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

48 Disponível em: <<http://fonavid.tjmt.jus.br/programacao.aspx>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

suais da LMP. A novidade aqui foi a incorporação, na programação desse evento, da proposta de divulgação de diversas práticas de juízes, juízas e equipes multidisciplinares na aplicação da LMP, algo muito próximo ao Projeto do Banco de Boas Práticas Judiciárias criado pelo CNJ. Após essa edição, os encontros do Fonavid foram se consolidando como um tipo de vitrine para exposição de atuações consideradas exemplares ou “boas práticas” entre os próprios pares. Diferente do Prêmio coordenado pela SPM, aqui não se tratava, necessariamente, de uma concorrência entre vários projetos, a partir de critérios previamente definidos. Não foi elaborado um regimento ou edital público com regras para inscrição e avaliação das propostas. Com isso, a maioria eram projetos ainda em estágio inicial de execução, sem explicitação das metodologias de aplicação e de avaliação dos resultados alcançados. Independentemente de se ter ou não conhecimento sobre os métodos e os resultados, todas as apresentações eram sempre ovacionadas pela plateia. Algumas das propostas apresentadas nos encontros do Fonavid eram, no ano seguinte, alocadas na programação das *Jornadas* do CNJ e, parte delas, incorporadas no Banco do CNJ. Com isso, o Fonavid conseguia influenciar o CNJ na definição dos projetos que poderiam ser considerados como “boas práticas” no tema da violência doméstica.

No Executivo, o ano de 2011 foi marcado pela organização da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres,<sup>49</sup> coordenada pela SPM e com a presença de mais de 3 mil mulheres de todo o país. O tema da LMP apareceu em diversos momentos da Conferência, conformando o diagnóstico de que os insuficientes e precários serviços especializados criados até o momento atendiam, apenas, parcelas muito específicas de mulheres, deixando à margem diversos grupos em que gênero se articula com outras categorias sociais de diferença e produz formas específicas e, em geral, mais agravadas, de violência doméstica e de violência institucional quando procuram algum tipo de atendimento junto à rede:

É importante percebermos que a violência está presente em todas as classes sociais, no conjunto de vida das mulheres. Mas a forma de encarar, de superar ou de enfrentar essa violência é diferenciada. Para as mulheres do campo e da floresta, a Lei Maria da Penha ainda não chegou. Para as mulheres mais empobrecidas, ainda é muito difícil poder enfrentar, ter condições de enfrentar as diversas formas de violência. (Brasília, 2011, p.65)

O documento final da Conferência reafirmou, no eixo de deliberações sobre “autonomia pessoal das mulheres”, a necessidade de “ampliação e aperfeiçoamento

---

49 A Conferência aconteceu no mês de dezembro.

da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e implementação da Lei Maria da Penha”,<sup>50</sup> mas articulando as ações voltadas a enfrentar a VDFM com aquelas direcionadas a combater outras formas de violência e discriminação contra as mulheres. Algumas dessas ações seriam: a incorporação das perspectivas étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual e de pessoas com deficiência à proteção de direitos das mulheres em situação de violência, proporcionando ações intersetoriais e integradas para a prevenção e o enfrentamento da violência; a implantação de atendimento com acessibilidade e localização adequada para possibilitar o acesso às mulheres em situação de violência em zonas rurais e locais de difícil acesso, respeitando as características regionais, com especial ênfase nas mulheres indígenas; a garantia de atendimento e assistência qualificada às mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais em situação de violência; e a capacitação de profissionais da rede de atendimento na temática da violência de gênero, incorporando as perspectivas étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual e de pessoas com deficiência.

Em outros termos, enquanto os conceitos de gênero e raça, categorias presentes na LMP, vão desaparecendo dos discursos e documentos que organizam as políticas judiciais de enfrentamento à VDFM ao longo desses primeiros anos de implementação da LMP, no âmbito dos movimentos sociais de mulheres e feministas, eles vão sustentando a construção de entendimentos cada vez mais complexos sobre o fenômeno da VDFM e dando suporte a amplas análises críticas sobre as políticas públicas até então definidas para seu enfrentamento.

## **VI Jornada LMP (2012)**

Logo no início de 2012, o STF decidiu as duas ações sobre aspectos da LMP, a ADI 4424 e a ADC 19, declarando a constitucionalidade da Lei, afastando a aplicação dos institutos despenalizadores previstos na Lei n.9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), tais como a conciliação, a transação penal e a suspensão condicional do processo aos casos de VDFM e decidindo pela natureza pública incondicional da ação penal em crimes de lesão corporal em VDFM. Nem por isso, parte das divergências em torno da Lei foi minimizada. As pesquisas e monitoramentos feitos sobre o tema ainda informavam a continuidade do uso

---

50 Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/publicacoes/anais-da-3a-conferencia>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

deses institutos por parte de muitas unidades judiciárias em todo o país. Muitos dos enunciados Fonavid, a essa altura, já figuravam em muitas decisões judiciais como o principal fundamento jurídico, mesmo que alguns deles estivessem até em desacordo com decisões mais recentes das cortes superiores.

Ao menos doze tribunais tinham dado cumprimento à Recomendação do CNJ para a instalação das *coordenadorias estaduais*.<sup>51</sup> Os atos normativos de criação desses organismos, em geral, repetiam as atribuições previstas na Resolução n.128 de 17/3/2011. As regras para a composição das *coordenadorias* variaram bastante em cada tribunal. O mais frequente era a previsão de, ao menos, um juiz ou juíza auxiliar da presidência do tribunal na coordenação, além de mais dois ou três integrantes, entre juízes ou juízas com competência em unidades especializadas e profissionais da equipe multiprofissional. Como regra, as normativas de criação das *coordenadorias* de cada tribunal não previam recursos orçamentários, apoio técnico ou estrutural. Como nossos tribunais estaduais são compostos, majoritariamente, por homens brancos nas suas posições de carreira mais superiores, muitos desses órgãos tiveram na sua presidência um juiz auxiliar que, também como regra, pouco ou nada conhecia sobre o tema da violência doméstica. Uma das exceções era o caso do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), onde a *Coordenadoria* foi presidida por uma desembargadora, Angélica de Almeida, na época já conhecida no meio jurídico e junto aos movimentos feministas por posicionamentos mais progressistas ou fundamentados em perspectivas de direitos humanos.

A partir da VI edição da *Jornada*, as *coordenadorias* foram ganhando cada vez mais lugar na discussão sobre as políticas judiciárias de enfrentamento à VDFM. A programação das *Jornadas* passou a contemplar uma reunião interna do CNJ com representantes das *coordenadorias*. O CNJ passou a solicitar a cada tribunal que, ao menos, uma pessoa representando a sua *Coordenadoria* participasse da *Jornada*. Nem sempre os tribunais garantiam apoio formal para que as pessoas indicadas pudessem estar no evento, com o pagamento de despesas e a dispensa das atividades de rotina. Algumas delas arcavam pessoalmente com o ônus de participação, porque consideravam a atividade como algo muito importante. Em outros casos, para que o tribunal não ficasse sem representante na reunião, as presidências das *coordenadorias* sub-rogavam o convite para juízes ou juízas com maior interesse em participar do encontro.

---

51 Levantamento feito junto às páginas eletrônicas de cada tribunal durante a pesquisa realizada em 2018, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e com resultados parciais publicados em 2019 (Severi, 2019).

Na estrutura dos demais agentes públicos do sistema de justiça, as institucionalidades de gênero continuavam a crescer. Além do Copevid e da Comissão Especial sobre Direitos da Mulher do Condege, que citei acima, já tínhamos inúmeros grupos de atuação especial de enfrentamento à violência doméstica e núcleos de promoção dos direitos das mulheres ligados ao Ministério Público e Defensorias em quase todos os estados e Distrito Federal. Essas novas institucionalidades tinham como atribuição principal implementar as políticas e ações de transversalização da perspectiva de gênero e de raça-etnia no funcionamento dos órgãos, aprimorando assim a prestação jurisdicional ligada à VDFM. Mesmo na OAB, as comissões especiais sobre direitos das mulheres ou sobre violência doméstica começam a se multiplicar. Esses outros atores vão ganhando cada vez maior visibilidade na arena decisória do CNJ, ensejando uma ampliação importante no entendimento acerca dos sujeitos destinatários das diretrizes da LMP para a melhoria das condições de acesso à justiça para as mulheres: não só juízes e juízas ou Poder Judiciário, mas todo o sistema de justiça deve passar por transformações.

Esse entendimento mais alargado – sistema de justiça – foi tomado como referência para a elaboração de uma nova estratégia para a implementação da LMP por parte da SPM, a Campanha *Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha – a Lei é Mais Forte*, em 2012. A Campanha foi criada por meio de um Acordo de Cooperação Técnica entre a SPM, o Ministério da Justiça, o CNJ, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça (CNPJG), o Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça e o Conselho Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege). O objetivo da campanha era engajar os diversos operadores do sistema de justiça na aplicação da LMP por meio do compartilhamento de experiências e a construção de projetos em comum. A SPM passou a realizar reuniões periódicas em sua sede com representantes das *coordenadorias estaduais* de tribunais que aceitaram assinar o acordo, da Copevid e do Condege. Foi com essas reuniões que, pela primeira vez, integrantes dos três órgãos do sistema de justiça sentaram-se juntos em volta de uma mesa para discutir ações integradas de implementação da LMP. Nesse momento, algumas *coordenadorias estaduais* já desanimadas com os encontros do Fonavid e com as próprias *Jornadas*, depositaram fortes expectativas nesse novo projeto. Por meio dessas reuniões, muitos atores puderam compreender melhor alguns conceitos como “rede de atendimento” e obter maior apoio para a promoção de ações em rede nos seus contextos de atuação, engajando-se com a construção de projetos mais comprometidos com a abordagem do atendimento integral preconizado pela LMP.

Além da *Campanha Compromisso e Atitude*, a SPM também aprovou o 2º *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (2012-2015). Diferente da versão de 2007, o novo documento convidava os tribunais e outros órgãos do sistema de justiça a assumirem os compromissos ali elencados, em conjunto com órgãos do Executivo e outros atores. As ações nele previstas foram organizadas em cinco eixos, entre os quais a garantia da aplicabilidade da LMP e do acesso à justiça para as mulheres. Entre as ações previstas em tais eixos, o *Pacto* previu, por exemplo, o compromisso dos poderes públicos com a criação de mais juizados e de outros serviços especializados em VDFM, a garantia da assistência jurídica gratuita às mulheres, a criação dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, a garantia da capacitação profissional em gênero e violência contra as mulheres e a eliminação de estereótipos de gênero e mitos em relação à violência doméstica na atuação de agentes públicos.

Mesmo com tantos acordos, termos, pactos e outros tipos de compromissos formais, os serviços especializados teimavam em não se tornar realidade no país. Em março de 2012, o Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPMI) para investigar a questão da violência contra as mulheres e apurar diversas denúncias de omissão por parte do poder público em relação à implementação da LMP.<sup>52</sup> Uma das formas de apuração das denúncias utilizada pela Comissão foi a solicitação de informações a todos os estados da Federação sobre os serviços criados até então e a realização de visitas em 17 estados e no Distrito Federal para ouvir as autoridades públicas locais.

É nesse contexto que o CNJ realizou a *VI Jornada LMP*, em 24 de abril de 2012, para apresentar os avanços do Judiciário na implementação da LMP. A abertura do evento foi feita pelo presidente do CNJ à época, ministro Ayres Britto, e pela então ministra da SPM, Eleonora Menicucci. Como de praxe, o CNJ apresentou os dados estatísticos e de pesquisas sobre aspectos variados do funcionamento das unidades especializadas. O tema da uniformização dos dados processuais relativos à VDFM foi novamente enfatizado como uma prioridade no âmbito das ações do CNJ. O encontro também propiciou a construção de objetivos em comum a serem cumpridos pelas *coordenadorias*, criadas no ano anterior. O nome do evento não recebeu nenhum subtítulo dessa vez. No material gráfico de divulgação, não havia a já tradicional carreira de logotipos das entidades parceiras na realização do evento. Aparecia, apenas, o símbolo do CNJ. Uma pequena novidade foi a participação

---

52 Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/relatorio-final-da-comissao-parlamentar-mista-de-inquerito-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

de representantes do Copevid em uma das mesas, que apresentaram a *Cartilha sobre Violência Doméstica* editada pelo órgão naquele ano.

Enquanto a *Jornada* de 2012 teve uma duração bem curta em relação a outras edições e pareceu ser um evento mais sóbrio e meramente protocolar, o IV Encontro do Fonavid, ocorrido em novembro do mesmo ano na cidade de Porto Velho (RO), contou com uma programação de dois dias, organizada sob o título: “Lei Maria da Penha: Reflexões em busca de soluções”. Além de nomes de juízas e juízes que, a essa altura, já pareciam ter cadeiras fixas nas mesas de quase todas as *Jornadas* e dos encontros Fonavid, o evento garantiu o mesmo tempo dedicado a palestras temáticas para a apresentação das chamadas *Boas Práticas* judiciais na aplicação da LMP por parte de juízes e juízas de diversas regiões do país.

Nesse encontro do Fonavid também foi aprovado o Enunciado n.26, que indicava a juízes e juízas a possibilidade de determinarem o comparecimento obrigatório da pessoa agressora em atendimento psicossocial e pedagógico, a título de medida protetiva de urgência, como prática de enfrentamento à VDFM. No *Manual de Rotinas*, havia a previsão de que juízes e juízas presidissem grupos de reflexão para autores de violência contra as mulheres, como um tipo de intervenção possível com a pessoa agressora/ré. Com esse novo enunciado, as experiências de grupos reflexivos para agressores começam a ganhar força em todo o país, assumindo formatos dos mais variados. Ao invés de serviços da rede, oferecidos por órgãos vinculados ao Executivo, essas experiências iniciais serão conduzidas por integrantes do Judiciário, em parcerias formais ou informais com profissionais liberais ou associações ligadas, especialmente, à área de psicologia.

Nas ruas, novos atores coletivos ligados a demandas ou ideários feministas se multiplicavam, em aliança com outros atores feministas mais antigos, como Articulação das Mulheres Brasileiras. Em 2012, ganhou visibilidade na mídia, por exemplo, a reedição da Marcha das Vadias, que protestava contra formas de violência sexual e sexista contra as mulheres no país, e a Marcha Mundial das Mulheres que, desde o ano de 2011, havia associado a luta pelo fim da violência contra as mulheres com a luta por justiça climática e soberania alimentar.<sup>53</sup> Além das práticas contestatórias nas ruas, muitas ativistas e organizações feministas continuavam seus trabalhos de *advocacy* com aliadas no Congresso e no Executivo, para conseguir barrar projetos de lei que poderiam fragilizar conquistas das mulheres e ampliar os serviços especializados em VDFM. Elas também passaram a explorar vias de diálogo e de interação junto às outras institucionalidades de gênero criadas

---

53 Disponível em: <<https://www.sof.org.br/em-luta-contra-o-capitalismo-verde/>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

no âmbito das defensorias públicas e das promotorias de justiça. Esses diálogos resultaram em algumas experiências inovadoras de atuação em rede em alguns lugares e na emergência de atores da justiça mais engajados ou comprometidos com a produção de mudanças institucionais de gênero mais significativas.

## VII Jornada LMP (2013)

A realização da VII edição da *Jornada LMP* aconteceu em agosto de 2013, um mês depois da aprovação do *Relatório Final da CPMI sobre Violência contra as Mulheres*<sup>54</sup> no Congresso. Os dados organizados no *Relatório* permitiram a construção de um diagnóstico bastante amplo sobre a atuação dos três poderes públicos, nas esferas federal e estadual, na implementação da LMP. De acordo com ele, após seis anos de vigência da Lei, o que chamávamos de rede de serviços especializados consistia, apenas, em 956 unidades de atendimento em todo o território nacional, dentre os quais 61 juizados especializados, 27 varas judiciais especializadas, 64 promotorias especializadas e 36 núcleos ou defensorias especializadas (Campos, 2015). Os demais eram serviços ligados ao Executivo, também em número irrisório. Na apuração feita em relação ao Poder Judiciário, a CPMI constatou que a maioria dos juizados ou varas especializadas não contava com equipe multidisciplinar completa. A relação entre o número de processo e as condições estruturais das unidades mantinha-se em desacordo com o *Manual de Rotinas* do CNJ. O excesso de processos combinado com as estruturas precárias favorecia uma alta rotatividade de juízes e juízas titulares, com ou sem capacitação prévia nos temas da LMP. A maioria das varas ou juizados especializados não atuava com competência híbrida. Na totalidade dos estados visitados, os tribunais não priorizavam em seus orçamentos a garantia de estrutura para as suas *coordenadorias*, tampouco a ampliação ou a melhoria das condições de funcionamento das unidades judiciais com competência em VDFM. Os institutos despenalizantes da Lei n.9.099/95 continuavam sendo aplicados em quase todos os tribunais, em desconformidade com a decisão do STF. A CPMI também reuniu diversas evidências acerca da continuidade da banalização da violência doméstica nas práticas judiciais e do uso de estereótipos de gênero nas decisões.

---

54 Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/relatorio-final-da-comissao-parlamentar-mista-de-inquerito-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

A VII edição da *Jornada LMP* foi realizada sob a presidência do ministro Joaquim Barbosa no CNJ e da ministra Eleonora Menicucci na SPM. Na programação, houve espaço para debater o relatório da CPMI, os primeiros resultados da *Campanha Compromisso e Atitude*, a atuação do Fonavid no ano anterior e as atividades desenvolvidas pelas *coordenadorias* estaduais.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ apresentou a primeira pesquisa realizada pelo órgão sobre o tema da VDFM, com o título: *O Poder Judiciário na aplicação da LMP* (CNJ, 2013, p.8). A pesquisa teve como objetivos: “avaliar os níveis de adesão dos Tribunais à Lei Federal n.11.340/2006 e a Recomendação n.09/2007, e propor uma segunda onda de efetivação da Lei, com foco na interiorização dos Juizados e Varas que processam exclusivamente ações de violência doméstica ou familiar”. Os dados ali organizados reiteraram o diagnóstico da CPMI acerca da insuficiência dos serviços judiciários até então criados pelos tribunais estaduais e Distrito Federal, e recomendou, ao final, a instalação de 54 novas unidades, como um mínimo para que se pudesse iniciar uma “segunda onda” de estruturação do Poder Judiciário no atendimento às demandas de violência contra as mulheres. A realização dessa pesquisa pelo CNJ pode ser considerada um novo e importante tipo de estratégia ou ação do CNJ voltada à implementação da LMP. Ela era expressão de um órgão que ganhava uma relativa autonomia para a definição de suas agendas em relação à rotatividade de presidências do CNJ e a atores resistentes como o Fonavid, além de estrutura técnica própria para o desenvolvimento de ações ligadas à PJVDFM.

Seguindo a tendência inaugurada durante o Encontro do Fonavid no ano anterior, essa edição da *Jornada* também deu espaço para a apresentação de boas práticas desenvolvidas no âmbito dos tribunais estaduais e Distrito Federal, especialmente aquelas voltadas a garantir maior efetividade às medidas protetivas da LMP. Foram cinco projetos indicados como tal. Um deles, do Tribunal de Justiça do Maranhão, tinha como objetivo facilitar a capacitação profissional de mulheres em situação de violência doméstica. Os outros quatro projetos diziam respeito a estratégias variadas para o acompanhamento das medidas protetivas concedidas às mulheres em situação de violência, em caso de descumprimento por parte das pessoas agressores, tais como aplicativos de celular, uso de tornozeleira eletrônica e serviços de segurança especializados para monitorar as medidas protetivas concedidas. Nos cinco projetos, a atividade principal considerada como boa prática não era realizada pelo próprio Judiciário, mas sim por serviços de órgãos ligados a secretarias municipais ou estaduais ou pela segurança pública, sendo que o Judiciário atuava no encaminhamento a tais serviços ou na produção de decisões judi-

ciais, após a atuação da segurança pública. Enquanto, então, acumulavam-se evidências sobre a lentidão em se criar as varas especializadas e sobre a recusa em se adotar medidas que, efetivamente, mudassem o modelo de resposta judiciária nos casos de VDFM, era cada vez maior o número de juízes e juízas apresentando, com grande animação, experiências autodenominadas como boas práticas, mas com objetivos, por vezes, distantes das diretrizes preconizadas pela LMP ao Judiciário.

A SPM, por meio da execução dos Pactos Nacionais, conseguia avançar um pouco mais, ainda que a passos lentos, no diálogo com organismos públicos de direitos das mulheres nas esferas estaduais e municipais, tais como secretarias e centros de referência, no intuito de garantir, ao menos, um equipamento em cada município brasileiro especializado no atendimento às mulheres em situação de VDF. Isso seria a materialização das ações de capilarização das políticas de enfrentamento à VDFM, tal como previsto no *II Pacto Nacional*. Ela fazia isso por meio de convênios que repassavam recursos a municípios e estados, como contrapartida à criação e manutenção desses serviços e da participação de gestores e gestoras em reuniões periódicas de capacitação e avaliação. Mas, na perspectiva da ministra à frente da SPM naquele momento, ainda era preciso provocar algum tipo de ruptura, ou de giro organizacional que pudessem mudar o quadro de lentidão e de precariedade com que os serviços estavam sendo implantado até então.

Dias depois da *Jornada LMP* de 2013 ter ocorrido, a presidenta Dilma Rousseff instituiu o Programa Mulher: Viver sem Violência,<sup>55</sup> que reorientava investimentos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher para a construção da Casa da Mulher Brasileira nas capitais dos estados, como espaços públicos em que os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência encontram-se concentrados e funcionando 24h. Para as áreas rurais, o *Programa* previu as *Unidades Móveis para Mulheres em Situação de Violência*, com assistência jurídica, psicológica e orientação jurídica. Esse tipo de estrutura inaugurava uma nova forma de organização dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, mais próxima à ideia de rede de serviços. Apesar das vantagens, as casas eram equipamentos caros e que acabavam deslocando recursos orçamentários da SPM antes destinados a serviços mais capilarizados para estruturas voltadas às capitais.

No Legislativo, as posturas conservadoras em defesa de visões tradicionais e religiosas sobre família continuavam a ganhar corpo e ameaçar os avanços legislativos na área dos direitos humanos das mulheres, especialmente por meio da

---

55 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8086.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8086.htm)>. Acesso em: 29 de mar. de 2022.

organização de ofensivas ao que esses grupos nomeavam de “ideologia de gênero”. A eleição do deputado e liderança do campo evangélico pentecostal, Marcos Feliciano, para presidir a Comissão de Direitos Humanos e Minorias na Câmara Federal foi um dos eventos mais significativos nesse sentido. Diversos grupos de direitos humanos e movimentos feministas e LGBTQIA+ manifestaram-se contra tal indicação. No ano anterior, esse deputado havia declarado em entrevista que, para ele, os direitos das mulheres atingem a “família” e estimulam a homossexualidade. O deputado evangélico Anderson Ferreira, filiado ao Partido da República, apresentou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.6.583/2013, conhecido como Estatuto da Família, que obrigaria o Poder Público a garantir as condições mínimas para a “sobrevivência” da família que, segundo tais lideranças políticas estava sob risco.

O próprio CNJ acabou por ser alvo desses grupos. Em maio de 2013, o órgão havia aprovado a Resolução n.175, que obrigou os cartórios de todo o país a celebrarem o casamento civil e a conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo. O deputado Arolde de Oliveira (PSD-RJ) apresentou o Projeto de Decreto Legislativo n.871/2013, para suspender tal Resolução, sob o argumento de que o CNJ havia extrapolado suas competências formais. O Projeto foi aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados em outubro do mesmo ano, com base no relatório proposto pelo deputado Pastor Eurico (PSB-PE).

Em 15 de julho do mesmo ano iniciou-se no Senado Federal a tramitação do Projeto de Lei (PLS) n.292/2013, que resultou, em 2015, na Lei do Femicídio. A proposta foi um dos resultados da CPMI e se propôs a ser um tipo de continuidade à luta pela igualdade de gênero em relação à LMP. A elaboração da proposta foi resultado da articulação entre a SPM e parlamentares da Bancada Feminina do Legislativo, com apoio do Escritório da ONU Mulheres do Brasil.

A tramitação do projeto chamou a atenção do Fonavid, de modo que, em 2013, na Carta Final da V edição do seu Encontro Nacional, em Vitória (ES), apareceu uma indicação para que o Fórum passasse a desempenhar um novo papel: incidir no Legislativo brasileiro por meio da elaboração de anteprojetos de lei e de estudos técnicos sobre projetos de lei em andamento na temática da VDFM. A primeira experiência nesse sentido foi, exatamente, no PLS sobre o feminicídio. Abaixo a Carta, em sua íntegra (Fonavid, 2013):

Carta de Vitória

O V FONAVID – FÓRUM NACIONAL DE JUÍZES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER, reunido no Estado do Espírito Santo, na cidade de Vitória, após intensos debates dos Magistrados e Equipe Técnica, em torno das questões afetas à violência doméstica e familiar contra a mulher, vimos de público levar ao conhecimento da sociedade as deliberações aprovadas em plenário objetivando a prevenção, a erradicação e o combate a esse tipo de violência:

1. Recomendar aos Tribunais de Justiça que promovam capacitações continuadas das equipes multidisciplinares para atuarem com o público específico de crianças e adolescentes afetados pela violência doméstica e familiar contra a mulher.
2. Recomendar aos Tribunais de Justiça que garantam mecanismos de atenção e cuidado aos profissionais que atuam na área de violência doméstica e familiar contra a mulher.
3. Recomendar aos Tribunais de Justiça que sejam garantidas as normas técnicas contidas no manual de estruturação do CNJ referentes aos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher para as equipes multidisciplinares.
4. *Encaminhar ao Congresso Nacional as propostas de alterações legislativas discutidas nos grupos de trabalhos do Fórum e então aprovadas por maioria ou unanimidade de votos que abordam questões atinentes à violência doméstica e familiar contra a mulher, notadamente quanto à possibilidade de aplicação da suspensão condicional do processo; supressão da expressão “e contra as ‘minorias’ em geral” do Projeto de Lei que pretende acrescentar o inciso V ao art. 27 da Lei nº 9.394/96; manutenção da redação do projeto de lei do feminicídio, que acresce os §§ 7º e 8º ao art. 121 do Código Penal Brasileiro (Dec-Lei nº 2.848/40); alteração da expressão “não é requisito para o deferimento da prisão preventiva...” para “não é requisito para o decreto da prisão preventiva” no Projeto de Lei referente a acréscimo do § 2º ao art. 20 da Lei Maria da Penha; inclusão no Código Penal Brasileiro do crime de desobediência quanto às Medidas Protetivas de Urgência.*
5. Encaminhar aos Poderes Executivos estaduais proposta referente às Delegacias Especializadas da Mulher de plantão através de escalas durante 24 (vinte e quatro) horas.
6. Reconhecer a necessidade de disponibilização de mais tempo de discussão para os grupos de trabalho no próximo Fonavid.

7. Registrar relevantes temas de discussão sugeridos pelos participantes do Fonavid, tendo como assuntos mais cotados: Equidade de Gênero; Medidas em relação ao agressor; Questões controvertidas; Papel das equipes multidisciplinares; Medidas Protetivas; Eficácia da Lei Maria da Penha; Crime digital, alteração da Lei Maria da Penha para incluir explicitamente como violência doméstica a exposição da vítima. (Projeto de Lei n.5.555/2013)

O termo gênero – ou equidade de gênero – é citado na Carta, dentre o rol de temas de interesse das pessoas participantes no evento a ser objeto de maior discussão em edições futuras. Esse foi um pequeno indício de que novos atores passaram a disputar o espaço do Fonavid para a inclusão de novas ideias em relação ao que era tônica nas edições anteriores.

O ano de 2013 também ficou marcado por um outro tipo de jornadas, as chamadas Jornadas de junho, compostas por uma série de mobilizações de massa nas ruas de mais de 500 cidades brasileiras. Inicialmente, os protestos reivindicavam a tarifa zero em transportes públicos, o fim da violência policial e o maior investimento público em políticas sociais de educação, transporte e saúde. Muito rapidamente as pautas começaram a se multiplicar, tal como os atores que iam se somando aos sucessivos eventos nas ruas e a conflitualidade no espaço público. Foram eventos que reconfiguraram o ativismo no Brasil e, conforme algumas das análises até hoje feitas desse período têm argumentado, eles produziram efeitos significativos no processo político eleitoral daquele ano. Na leitura inicial feita por Luciana Tatagiba (2014) sobre tais protestos, a radicalização, a polarização e o uso da violência foram estratégias dos atores coletivos que saíram às ruas em junho, aparentemente descrentes da capacidade das elites políticas e dos partidos políticos de esquerda em conduzir as demandas ali explicitadas por vias institucionais. Para Sonia Alvarez (2014), esses eventos também potencializaram uma reconfiguração do feminismo brasileiro, já em curso nos anos anteriores, tornando suas práticas e atores cada vez mais heterogêneos.

O debate sobre outras formas violências contra as mulheres e sobre a multiplicação de estratégias de ação endereçadas “para além do Estado” passam a ser comum nas mobilizações e ativismos feministas e isso vai reconfigurar os tipos de demandas sociais pela eliminação de todo tipo de violência contra as mulheres. Os contornos dessas transformações ficarão explicitados mais adiante, com as descrições das *Jornadas* dos anos seguintes.

## VIII Jornada LMP (2014)

Chegando há 8 anos da aprovação da LMP, o CNJ já acumulava uma série de ações realizadas: assinatura de convênios, criação do Fonavid e das *coordenadorias*, definição do *Banco de Boas Práticas*, aprovação do *Manual de Rotinas*, informatização dos processos e parametrização dos seus dados, elaboração de pesquisas etc. Em relação aos resultados obtidos por essas ações, só era possível conhecermos os dados sobre os quantitativos de processos em VDFM disponibilizados pelo *Justiça em Números* e os quantitativos de varas criadas para processar e julgar tais casos. Só com esses dados já era possível afirmar que o crescimento das unidades judiciárias ainda era muito insuficiente, tanto em termos de distribuição territorial, quanto de capacidade para atender às demandas em VDFM crescentes em todo o país.

As *coordenadorias*, implementadoras da PJVDFM nos tribunais estaduais, ainda patinavam no exercício de suas funções, com poucas exceções. Elas foram criadas como componentes fundamentais das políticas judiciárias para garantir o aprimoramento da resposta judicial à violência doméstica e familiar contra as mulheres oferecida pelos tribunais estaduais. Todavia, sem estrutura ou apoio por parte destes, as atividades efetivamente realizadas estavam muito aquém do idealizado. Pela falta de entendimentos mais consistentes sobre as diretrizes da LMP, muitas pareciam se perder nas funções preventivas e, ao invés, por exemplo, de promoverem atividades de capacitação direcionadas à magistratura e equipe técnica que atuavam nas unidades judiciárias, muito frequentemente, elas focavam na realização de cursos sobre a LMP em lugares como escolas de ensino médio, em associações, entidades de assistência social e grupos de homens agressores.

Em meio à insuficiência das iniciativas no âmbito do CNJ capazes de orientar as varas ou juizados especiais na adoção de fluxos e rotinas em comum, crescia em todo o país o número de projetos autorais para a melhoria do enfrentamento à VDFM pelo Judiciário. Em geral, eram projetos criados e coordenados diretamente por juízas, juízes, promotores e promotoras nas unidades judiciárias em que atuavam ou pelas quais eram responsáveis. Muitas dessas iniciativas nasceram em decorrência da *Campanha Compromisso e Atitude*, buscando dar materialidade à ideia de atuação em rede de atendimento. Em pesquisa anterior, identifiquei diversas experiências relativamente exitosas de *coordenadorias* dos tribunais de justiça, por centrarem seus esforços na promoção da articulação do Judiciário com outros atores governamentais e não governamentais e na capacitação de profissionais do próprio sistema de justiça nas temáticas indicadas pela LMP (Severi, 2019). A *Coordenadoria* do TJSP, por exemplo, começou a promover reuniões periódicas entre represen-

tes de todos os serviços da rede, incluindo os de órgãos especializados em VDFM do sistema de justiça, instituições de ensino superior e sociedade civil para discutir demandas da rede e estabelecer fluxos integrados. Com isso, muitos profissionais do sistema de justiça passaram a interagir, pela primeira vez, com organizações feministas e com profissionais de outros serviços, em um ambiente mais horizontalizado em relação ao espaço das varas judiciais, onde puderam conhecer outras experiências e até as percepções mais críticas desses diversos atores em relação à Justiça.

À essa altura, a LMP também já havia se tornado uma das leis mais popularizadas no país. Desde a criação da LMP, o número de mulheres ocupando cargos no sistema de justiça e que demonstravam maior familiaridade com temáticas de gênero havia aumentado significativamente em todas as carreiras. Uma segunda geração de profissionais começa a atuar nos serviços especializados em VDFM do sistema de justiça, considerando esse tipo de trabalho algo bastante positivo. Mesmo dentro do quadro de profissionais da primeira geração, quando atuar com VDFM era encarado como um trabalho mais desgastante e de menor valor, houve quem conseguiu aproveitar algumas oportunidades institucionais para promover avanços em termos de transformações de gênero na Justiça.

Outros projetos nasceram nesse mesmo contexto, em formatos voluntaristas, derivados da iniciativa pessoal de juízes e juízas em parcerias com ONG, com profissionais liberais ou com grupos assistenciais para a execução dos projetos, aproveitando as lacunas deixadas pela baixa disponibilidade de serviços da rede de atendimento local e de equipe multidisciplinar nas varas. Raramente esses projetos eram transparentes em suas metodologias ou divulgavam os resultados por eles alcançados com algum rigor. Muitos dos projetos com essas características, distanciavam-se das abordagens de gênero e direitos humanos preconizadas pela LMP, abraçando perspectivas mais assistencialistas e familistas. Mesmo assim, eles serviam como grandes vitrines para a projeção das carreiras pessoais de quem os coordenava.

A ampla discricionariedade ou autonomia identificada na pesquisa do CNJ/Ipea (2019), então, era utilizada tanto por atores interessados em implementar a LMP a partir do modelo penal retributivo de funcionamento do sistema de justiça, quanto por aqueles interessados em avançar na construção do modelo de inspiração feminista. Em meio a esses vários projetos, emergiram práticas inovadoras na implementação da LMP e, ligados a eles, outros atores mais engajados com mudanças institucionais de gênero no sistema de justiça.

Após 8 anos da criação LMP, era possível identificar duas coalizões de atores com interesse em influenciar a tomada de decisão no âmbito da PJVDFM, organizadas em torno de ideias em comum: a *coalizão entre atores resistentes* às mudanças

institucionais preconizadas pela LMP e a *coalizão entre atores comprometidos* com tais mudanças, ou *coalização feminista*.

Na coalizão resistente, encontramos atores que foram incorporando lentamente as ideias sobre a importância do tema da violência, na medida em que a LMP ia alcançando grande visibilidade social ao longo dos anos. Mas tais atores buscaram influenciar, ao menos inicialmente, o desenho da PJVDFM de modo a preservar o modelo penal-retributivo, as demandas corporativas da magistratura de primeiro grau e o caráter autárquico do Judiciário brasileiro. O modelo penal-retributivo baseia-se na ênfase do processamento penal dos casos de violência, na ausência da abordagem de gênero e interseccional na interpretação da LMP, no reforço de estereótipos negativos prejudiciais às mulheres e aos movimentos e organizações feministas, na apropriação da ideia de rede de atendimento para a construção de alternativas precarizadas para responder às demandas de atuação preventiva e protetiva. Essa coalizão foi se fortalecendo ao longo desses 8 anos nas arenas decisórias relativas à PJVDFM no âmbito do CNJ, de modo a conseguir bloquear as mudanças institucionais de gênero preconizadas pela LMP e a atuação de outros atores sociais, sobretudo do campo feminista.

O Fonavid é um dos principais atores coletivos em tal coalizão, juntamente com outros atores individuais e coletivos, tais como membros de *coordenadorias*, da Enfam, representantes do Ministério Público e de outros órgãos do sistema de justiça e de segurança pública, juristas, intelectuais e integrantes do Conselho do CNJ. Ele não só conseguiu coordenar tal coalizão, como obteve bastante êxito, ao menos até aqui, na capacidade de influenciar a PJVDFM. Essa coalização, então, não é contrária à existência da LMP, muito menos à atuação do Judiciário na temática da VDFM. Individualmente, muitos juizes e juizas em tal coalizão souberam atrelar bem suas expectativas de visibilidade e de ascensão profissional a uma atuação que pode ser considerada até ativista em defesa da temática. Mas é um ativismo de caráter conservador ou resistente, exatamente por defender a implementação da LMP de modo a preservar o caráter autárquico do Judiciário e o modelo penal-retributivo de resposta à violência doméstica.

Já a segunda coalizão, comprometida com o avanço das mudanças de gênero preconizadas pela LMP – ou com o projeto jurídico feminista da LMP (Severi, 2018) –, pode ser caracterizada pela articulação entre atores que compartilham ideias relativas ao modelo feminista propugnado na LMP, dão centralidade à construção de estratégias para se avançar no uso da abordagem de gênero e garantidoras de direitos humanos no processo de tomada de decisões em processos em VDFM, reconhecem a relevância da atuação em rede de atendimento para a garantia da atenção integral

às mulheres em situação de VDFM e dão importância à interação entre sociedade civil e Estado na formulação e implementação da PJVDFM.

A SPM é o ator político de gênero principal nessa coalizão, em aliança com outros atores individuais e coletivos, tais como membros de *coordenadorias* e de outros órgãos do sistema de justiça e de segurança pública, especialmente aqueles atuantes em organismos de gênero (Deams, Nudems, Gevids etc.), juristas, acadêmicos ou acadêmicas, intelectuais, defensores ou defensoras de direitos humanos, integrantes do Conselho do CNJ, a ONU Mulheres e parte significativa dos movimentos de mulheres e de organizações feministas. Ainda que os movimentos e organizações feministas não estivessem presentes nas arenas decisórias do CNJ sobre as PJVDFM enquanto tais, a SPM cumpria o papel de vocalizadora das suas demandas. A SPM e demais atores feministas participantes da arena decisória da PJVDFM também mantinham interações mais difusas com outros atores feministas em espaços mais periféricos: cursos de promotoras legais populares, seminários acadêmicos sobre gênero e feminismo, fóruns sociais, grupos comunitários, organizações de direitos humanos etc. Nessas interações, esses atores entravam em contato com novas ideias e eram interpelados a fazerem alianças para defender, junto ao Judiciário, uma abordagem feminista e antirracista de implementação da LMP.

Essas coalizões não são aqui entendidas como blocos homogêneos em termos de ideias, tampouco como um conjunto fixo de atores. Também não são dois polos em oposição direta e fechados entre si. A descrição dessas dinâmicas entre atores por meio dessa tipologia, de coalizões, é sempre uma espécie de fotografia de um determinado momento, que dá evidência às posições dos atores e às alianças construídas em torno de ideias compartilhadas por eles. No caso do Fonavid, o ator coletivo que figura como protagonista na coalizão resistente, não podemos dizer que ele seja um grupo totalmente coeso e homogêneo, tampouco que sua atuação ao longo de todo o período aqui considerado tenha sido marcada por essa caracterização acima. Da mesma forma, a SPM foi passando por transformações importantes na forma como liderava a coalizão de atores de gênero, a depender de diversos fatores que vão desde o perfil das ministras que estiveram à sua frente até as mudanças no regime político. As ideias dentro dessas coalizões foram se transformando ao longo do tempo. Novos consensos entre os atores em cada coalizão vão se produzindo a todo momento e trazendo novos arranjos e novas formas de caracterizá-las. Ainda que dentro de um mesmo período e de um regime político específico, há sempre pequenas dissonâncias internas que podem ensejar mudanças em muitos níveis que nem sempre são percebidas imediatamente. Há, portanto, uma relativa fluidez nessas posições, alianças e ideias.

As inserções abruptas de novos atores ou de novas ideias não necessariamente ensejam mudanças imediatas nos consensos já estabelecidos entre os atores de uma mesma coalização. Mas elas podem provocar microfissuras nas ideias e consensos predominantes ali que, ao longo do tempo e somadas a outros ruídos, podem provocar mudanças importantes, só identificáveis quando tomamos como objeto de análise períodos mais longos. Nas edições da *Jornada* e do Fonavid ocorridas em 2014, por exemplo, temos exemplos de várias dessas dissonâncias internas às coalizões identificadas.

Entre 7 e 8 de agosto de 2014, aconteceu a VIII *Jornada LMP*, sem marcas de estilo ou insígnia de quem estava na presidência do CNJ. O mandato de Joaquim Barbosa havia terminado em 31 de julho do mesmo ano e o ministro Ricardo Lewandowski assumiu oficialmente em 10 de setembro de 2014. A *Jornada* foi coordenada pelo desembargador presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) e aconteceu no prédio desse Tribunal. A ministra Eleonora Menicucci, da SPM, participou da mesa de abertura, juntamente com duas conselheiras do CNJ – Ana Maria Duarte Amarante e Luiza Cristina Frischeisen –, a ministra do Tribunal Superior do Trabalho, Maria Cristina Peduzzi, e a juíza Gabriela Guimarães, da Associação dos Magistrados do Brasil. O objetivo dessa edição foi discutir os principais avanços e desafios da Lei Maria da Penha nos oito anos de sua existência.

A conselheira e desembargadora Ana Maria Duarte era coordenadora do Movimento Permanente de Combate à Violência Doméstica contra Mulher, um grupo criado pelo ministro Joaquim Barbosa no âmbito do CNJ para coordenar atividades ligadas ao tema da VDFM no interior do órgão. Na sua apresentação durante a *Jornada*, ela informou o crescimento de 36% no número de Varas e Juizados Especializados na aplicação da Lei, somando 89 unidades totais no território nacional. Como balanço, ela reconhecia os esforços feitos nos últimos 8 anos por parte do Poder Judiciário para a boa implementação da LMP. Quanto aos desafios, nada de novo: poucas unidades especializadas e recursos escassos para os equipamentos já existentes. Em quase todos os estados, as varas e juizados especializados já tinham um volume bem maior de processos em tramitação do que a maioria das varas comuns.

A SPM informou a construção de duas unidades da *Casa da Mulher Brasileira*, uma em Campo Grande (MS) e outra em Brasília (DF), além da assinatura de convênios para a criação de novas Casas em outros estados. Nada de entusiasmos, poucos retornos sobre os dados relativos a outros projetos sob sua coordenação, com a *Campanha Compromisso e Atitude*. A participação da SPM parecia ser quase protocolar. A ideia de ampliação dos serviços de atendimento via capilarização

de organismos de direitos das mulheres em todo o território nacional tinha sido substituída pelo entusiasmo com o projeto das *Casas*. Ao mesmo tempo em que as casas pareciam ser uma grande inovação institucional, pelo seu alto custo, era já sabido que a proposta atenderia, em maior medida, regiões que já contavam com os poucos serviços especializados criados até então. O restante do país ainda teria que aguardar mais um pouco para ver chegar tais tipos de serviços.

A programação seguiu com a apresentação de um novo conjunto de boas práticas, a discussão sobre práticas terapêuticas no enfrentamento à VDFM, o debate sobre alguns dos resultados alcançados pelas *coordenadorias* e reflexões sobre o feminicídio. No encerramento, essa edição retomou a iniciativa de se aprovar um documento final do encontro. Uma das diferenças em relação às cartas de anos atrás, é que esta expressa um tipo de compromisso das pessoas presentes em intensificar os esforços em seus contextos institucionais para o cumprimento de uma lista extensa de metas. A *Carta da VIII Jornada LMP* teve o seguinte texto (Brasília, 2014):

CARTA DA VIII JORNADA DE TRABALHOS DA LEI Nº 11.340/2006 – LEI MARIA DA PENHA Nós, participantes da VIII Jornada de Trabalhos sobre a Lei Nº 11.340/2006 - Lei Maria da Penha, realizada em 08 de agosto de 2014, das 08h às 18h, encaminhamos, abaixo, a este Egrégio Conselho Nacional de Justiça, as sugestões aqui aprovadas para a efetivação nacional da Lei. Assumimos o compromisso de promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha em nossas regiões e órgãos. Metas:

1. Fomentar a criação de uma Equipe Multidisciplinar vinculada a cada Vara que trabalha contra a Violência Doméstica.
2. Fomentar a criação e/ou especialização de Juizados ou Varas nas capitais e interior.
3. Fomentar a realização de cursos de capacitação para servidores, magistrados e parceiros da rede.
4. Recomendar a designação de magistrado auxiliar para juízo de origem dos Juízes das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, a fim de garantir que não haja prejuízo da função jurisdicional em decorrência das responsabilidades atribuídas em razão do cargo de coordenador.
5. Fomentar a implementação e fortalecimento das Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, inclusive, com dotação orçamentária específica com vistas a possibilitar a instalação física,

criação de estrutura de apoio administrativo e de equipe multiprofissional em cada Coordenadoria.

6. Fomentar a criação de banco de dados estatísticos do judiciário nacional, único, a ser alimentado pelas coordenadorias estaduais, sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher.

7. Fomentar medidas para assegurar a efetividade e fiscalização do cumprimento das medidas protetivas por meio de monitoramento eletrônico ou outro recurso.

8. Fomentar a criação de programa de reeducação/conscientização para os agressores.

9. Criação de mecanismos para facilitar o acesso da vítima ao sistema de justiça.

10. Fomentar a criação de fórum permanente de discussão, na internet, para os coordenadores do Poder Judiciário Estadual.

11. Fomentar a realização de palestras educativas nas escolas e divulgação nos veículos de comunicação com vista à conscientização das questões gênero.

12. Fomentar a realização de parcerias com os demais poderes públicos e órgãos de saúde e assistência social para possibilitar a reabilitação dos agressores usuários álcool e drogas.

Fica estabelecido, em continuidade ao trabalho desenvolvido nas Jornadas de Trabalho sobre a Lei Maria da Penha anteriores, que este Encontro continuará a realizar-se anualmente, com o objetivo de avaliar o cumprimento da referida Lei.

Brasília-DF, 08 de agosto de 2014.

A VI edição do Encontro do Fonavid foi organizada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (TJMS), por intermédio de sua *Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar*, em parceria com a Escola Judicial (EJUD-MS). Pela primeira vez, o evento foi transmitido ao vivo pelo canal da EJUD-MS e manteve as inscrições abertas ao público geral, sendo que o TJMS enviou convites formais para integrantes de todas as unidades judiciárias com competências para feitos de VDFM e para representantes dos demais serviços da rede de atendimento. O encontro teve quatro dias de duração.

O desembargador Ruy Celso Barbosa Florence presidia a *Coordenadoria* do TJMS e era conhecido entre juristas pelos seus posicionamentos mais progressistas. A programação de palestras contemplou temas incomuns até então, para além da questão da VDFM e do feminicídio, tais como relações sociais de gênero, direitos sexuais e reprodutivos e tráfico internacional de mulheres. Os assuntos foram apresentados por especialistas nacionais e internacionais. A forma inusual com que os temas foram abordados mobilizou bastante a plateia presencial: de relatos emocionados de empatia e autorreconhecimento em relação a violências sofridas até manifestações ruidosas de descontentamento sobre o conteúdo das palestras.

Além da apresentação das *Boas Práticas*, o encontro reproduziu as dinâmicas de divisão das pessoas participantes em grupos de trabalho para o debate sobre os enunciados. Mas, diferente dos anos anteriores, ao final desse encontro, os enunciados passaram por uma significativa mudança: três enunciados foram revogados, dois passaram por alterações e houve a aprovação de quatro novos enunciados. A ampla revisão e atualização dos enunciados trouxe um maior alinhamento do entendimento sobre alguns institutos da LMP a interpretações mais progressistas ou que já tinham sido afirmadas em decisões de cortes superiores. Isso se deveu, sobretudo, à atuação de atores convidados pela primeira vez para participar do encontro, que aproveitaram muito bem a oportunidade para fazer uma varredura nos termos dos enunciados do Fonavid.

Apesar de consideramos a magistratura de primeiro grau como parte da burocracia do nível da rua, há uma característica que a literatura sobre esse tema aborda que não é compartilhada, necessariamente, com juízes e juízas: a proximidade direta com as pessoas usuárias dos serviços, no caso desta pesquisa, as mulheres em situação de VDFM. Isso acontece, apenas, em momentos pontuais e mediados por regras bastante formais, como é o caso das audiências de instrução e julgamento.

Já no caso de defensores e defensoras, pela própria posição processual desse órgão, a interação e a escuta acontecem em maior intensidade. Essa característica é potencializada pela atuação dos Nudems, órgãos especializados que têm buscado atuar em rede e manter diálogo com movimentos sociais por meio de canais formais de participação social existentes nos desenhos das defensorias, tais como os ciclos de conferência, as ouvidorias e as atividades de capacitações. Por essas vias é que as defensorias públicas já conheciam as críticas dos movimentos feministas aos enunciados do Fonavid, além de sentirem o impacto negativo de algumas dessas orientações na defesa judicial das mulheres.

A varredura à contrapelo dos enunciados do Fonavid feita durante o encontro no Mato Grosso do Sul não foi resultado de um esforço interno de revisão feita por juízas e juízas, mas da atuação estratégica de defensoras e defensoras públicas presentes nesta edição do encontro, em articulação com Nudems de várias regiões do país e com representantes do Ministério Público e da OAB locais.

As defensoras públicas já tinham construído entendimento, antes do evento, sobre quais eram os enunciados que mais traziam consequências prejudiciais às mulheres atendidas no âmbito dos processos em VDFM e quais eram os temas com grande divergência de entendimento entre as unidades judiciárias que, caso houvesse enunciados sobre eles, talvez pudessem ser pacificados. Elas sabiam que, em muitas decisões judiciais em todo o país, os enunciados tinham mais peso na fundamentação do que qualquer outro conteúdo jurisprudencial ou dogmático. Também já tinham notícias sobre como eram aprovados esses enunciados: em determinado momento do encontro, as pessoas participantes se dividiam em grupos temáticos e cada grupo poderia indicar textos de novos para colocar em votação ali no grupo. Uma vez aprovado no cada um deles poderia indicar novos textos para colocar em votação.

Com esses dados prévios todos em mãos é que as defensoras participaram do encontro, levando consigo textos e entendimentos já prontos. No momento da organização das dinâmicas de debate e aprovação dos enunciados, elas se dividiram entre os diversos grupos de trabalho para defenderem suas propostas junto aos demais participantes do encontro. Elas apresentaram as ideias, ancoradas em extensa fundamentação jurídica, sem deixar muito espaço para argumentação contrária feita no improviso. Esse trabalho articulado resultou no placar apresentado no Quadro 3.1:

Quadro 3.1 – Enunciados revogados, alterados e novos, com aprovação no VI Fonavid

REVOGADOS	ALTERADOS	NOVOS
ENUNCIADO 8: O art. 41 da Lei n.11.340/06 não se aplica às contravenções penais.	ENUNCIADO 13: Poderá a Equipe Multidisciplinar do juízo proceder ao encaminhamento da vítima, do agressor e do núcleo familiar e doméstico envolvido, à rede de atenção integral, independentemente de decisão judicial	ENUNCIADO 27: O descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas na Lei n.11.340/2006 configura prática do crime de desobediência previsto no art. 330 do Código Penal, a ser apurado independentemente da prisão preventiva decretada.

<p>ENUNCIADO 10: A Lei n.11.340/06 não impede a aplicação da suspensão condicional do processo, nos casos em que couber.</p>	<p>ENUNCIADO 14: Os Tribunais de Justiça deverão prover, obrigatoriamente, 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 dimensionadas de acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação de Juizados de violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do CNJ.</p>	<p>ENUNCIADO 28: A competência para processar e julgar o crime decorrente do descumprimento das medidas protetivas é dos Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e, onde não houver, das Varas Criminais com competência para julgar os casos afetos à Lei n.11.340/2006.</p>
<p>ENUNCIADO 12: Em caso de absolvição do réu ou de extinção da punibilidade do agressor, cessará o interesse de agir, em sede de medidas protetivas de urgência</p>		<p>ENUNCIADO 29: É possível a prisão cautelar do agressor independentemente de concessão ou descumprimento de medida protetiva, a fim de assegurar a integridade física e/ou psicológica da ofendida</p>
		<p>ENUNCIADO 30: O juiz, a título de medida protetiva de urgência, poderá determinar a inclusão do agressor dependente de álcool e/ou outras drogas, em programa de tratamento, facultada a oitiva da Equipe Multidisciplinar.</p>

Fonte: Página eletrônica do Fonavid.

A abertura do evento a um público mais heterogêneo gerou outro resultado importante. A Carta final do encontro reproduziu deliberações que pareciam ter tensionado o Fonavid a se aproximar mais das diretrizes da LMP. Houve a menção ao compromisso para se apoiar as ações e políticas de fortalecimento da rede de atendimento, intensificar o uso da abordagem de gênero na análise dos casos de VDFM, promover capacitações internas sobre os temas indicados pela LMP e pressionar os tribunais estaduais e garantirem maior apoio às *coordenadorias*. Segue abaixo o texto integral da Carta (Fonavid, 2014):

#### Carta de Campo Grande

O VI Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Fonavid –, realizado no Estado de Mato Grosso do Sul, na cidade de

Campo Grande, nos dias 5, 6 e 7 de novembro de 2014, a fim de manter um espaço aberto e permanente de discussões sobre o tema, torna público que deliberou e aprovou em plenário o comprometimento de:

1. Apoiar a institucionalização das políticas públicas para as mulheres em todas as esferas dos entes federativos, no âmbito dos Três Poderes, e, ainda, as iniciativas de organismos não governamentais, com vistas à consolidação e ao fortalecimento da Rede de Atendimento para efetiva coibição à violência doméstica e familiar contra a mulher e ao cumprimento dos mandamentos da Lei Maria da Penha e demais dispositivos legais de proteção;
2. Analisar as causas e efeitos das relações de gênero existentes nas demandas de violência doméstica e familiar contra a mulher, para obtenção do melhor resultado no restabelecimento do equilíbrio e promoção da igualdade;
3. Estimular a promoção de cursos de capacitação e aperfeiçoamento da legislação às equipes multidisciplinares, aos servidores que atuam nas varas especializadas, criminais com funções cumulativas e juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, para que, à luz dos direitos humanos, compreendam as questões socioculturais, econômicas, afetivas e psicológicas constantes nas demandas, a fim de colaborar eficientemente com a magistratura na prestação dos serviços jurisdicionais com respostas qualitativas à sociedade;
4. Incitar o cumprimento da Resolução nº 128, de 17 de março de 2011, do Conselho Nacional de Justiça para garantir a estruturação das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, com implementação de recursos humanos e materiais em todos os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

Campo Grande-MS, 7 de novembro de 2014.

Não necessariamente os encontros dos anos seguintes seguirão esse modelo, mais aberto à participação de outros atores e com transmissão pública virtual. Mas essa edição pode dar sinais de que a maior interação de juízes e juízas com outros atores públicos e sociais tende a favorecer o debate crítico e a construção de entendimentos sobre a implementação da LMP baseados em experiências mais diversificadas.

## IX Jornada LMP (2015)

Em 9 de março de 2015, a Lei do Feminicídio foi aprovada, agravando a pena contra assassinato de mulheres quando o crime envolve violência doméstica, menosprezo ou discriminação contra a vítima. O tema ganhou rapidamente atenção da esfera pública e dos poderes públicos e, com ele, alguns temas ligados à LMP. Ao associar o feminicídio ao desfecho mais grave da VDFM, a nova lei lançou luz, por exemplo, na necessidade de os sistemas de segurança e de justiça focarem na prevenção e realizarem com maior rigor e técnica a avaliação de risco nos casos de violência de gênero que chegam até os serviços, bem como garantir, adequadamente, as medidas protetivas de urgência solicitadas pelas mulheres em risco (Ávila et al., 2020). Isso reforçava as exigências já presentes na LMP de capacitação de profissional e de melhor articulação entre os vários serviços da rede.

A IX *Jornada LMP*, ocorrida em São Paulo, capital, entre os dias 10 e 11 de agosto de 2015, dedicou um espaço importante para debater a nova lei e para a apresentação de uma versão prévia do documento intitulado: *Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com a Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres*. Ele foi elaborado sob a coordenação do Escritório da ONU Mulheres no Brasil, como uma adaptação do Modelo de Protocolo latino-americano para investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio) às realidades social, cultural, política e jurídica no Brasil.<sup>56</sup> O trabalho foi realizado por um grupo interinstitucional com profissionais de delegacias de polícia, perícias criminais, promotorias de justiça, defensorias públicas e magistratura, sob a coordenação da socióloga Wânia Pasinato, da ONU Mulheres/Brasil, também integrante do Consórcio LMP. A versão final dele foi publicada oficialmente em 2016.

O tema da palestra de abertura dessa edição da *Jornada* foi *Mobilização do Poder Judiciário no Enfrentamento da Violência de Gênero, Doméstica e Familiar contra a Mulher*, realizada pela ministra Cármen Lúcia, então vice-presidente do STF e do CNJ. A ministra destacou a importância da nova lei, diante da estimativa de que, em média, os tribunais brasileiros julgavam entre 10 e 12 feminicídios por semana no país. Além do debate sobre o feminicídio e as *Diretrizes*, essa edição deu destaque, na programação, para a atuação das *coordenadorias* dos tribunais

---

56 Tal modelo foi elaborado pelo Escritório Regional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), em colaboração com a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), através de seu Escritório Regional para América Latina e Caribe.

estaduais na implementação das políticas do CNJ. Ao final, houve a aprovação de um carta extensa, que agrupou sugestões e compromissos em torno de dois eixos: estímulo à criação de políticas públicas e metas de trabalho ao Poder Judiciário. Quase todas as diretrizes da LMP encontram-se ali reproduzidas, exceto a temática da competência híbrida. Dentre as metas de ação para o Judiciário, uma das novidades em relação às cartas anteriores foi a de acompanhamento de projetos de lei que abordassem direitos das mulheres. A outra novidade foi o diálogo com normativas internacionais de direitos humanos. Houve a citação da Recomendação n.33 do Comitê Cedaw sobre acesso à justiça para as mulheres, com ênfase ao compromisso com a melhoria das condições de acesso à justiça para as mulheres em conflito com a lei e em situação prisional (Brasília, 2015):

#### Carta da IX Jornada da Lei Maria da Penha

São Paulo – Agosto de 2015

Nós, participantes da IX Jornada da Lei Maria da Penha, realizada nos dias 10 e 11 de agosto de 2015, assumimos o compromisso de promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha em nossas regiões e órgãos e encaminhamos ao Egrégio Conselho Nacional de Justiça, por meio desta Carta, as sugestões aqui aprovadas:

I - A criação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher objetivando a implementação das seguintes políticas públicas:

a. Criação de um sistema informatizado que tenha capacidade para o fornecimento de dados estatísticos do judiciário nacional sobre o perfil das vítimas dentre outras informações que possam subsidiar com maior eficiência políticas públicas de prevenção.

b. Proposição de Termo de Parceria com o Poder Executivo com o objetivo de incorporar aos currículos de escolas e faculdades, matérias e programas que abordem a temática da Lei Maria da Penha e da Cultura da Não Violência.

c. Fomentar a constante comunicação entre as instituições (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Delegacias da Mulher, Secretaria de Segurança Pública etc.), com a utilização de mecanismos eletrônicos e digitais (WhatsApp, e-mail, grupos temáticos etc.), visando melhor implementação das ações desenvolvidas.

d. Criação de Casas especializadas para acolhimento, tratamento assistencial e psicológico, educação, profissionalização e apoio ao desenvolvimento da autoestima e independência financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

e. Recomendação aos Tribunais para criação dos núcleos de atendimento aos agressores domésticos, incentivando, em especial, a implementação de centros de tratamentos aos agressores e às crianças e adolescentes de seu núcleo familiar envoltos à violência.

f. Comprometimento institucional dos tribunais de justiça a fim de evitar que a cada mudança de gestão haja uma desmobilização do apoio e acompanhamento dos trabalhos de prevenção e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

g. Estabelecimento de parcerias com as Instituições de Ensino Superior para colaboração com as Coordenadorias Estaduais objetivando a prestação de serviços de apoio técnico especializado.

h. Incentivo aos Tribunais de Justiça para cumprimento da Resolução 128 do Conselho Nacional de Justiça que prevê a criação de Varas exclusivas, especializadas, nas capitais e no interior, com juízes titulares, para a prevenção e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

i. Desenvolvimento de cursos e treinamentos, pelas escolas da magistratura objetivando uma maior sensibilização dos juízes e servidores para o tema relacionado à Lei Maria da Penha.

II - O estabelecemos das seguintes metas de trabalho:

1. Fomentar a priorização, nas Varas não especializadas, do trâmite e do julgamento dos processos que abordem a temática da Violência Doméstica e Familiar;

2. Compromisso com o acompanhamento legislativo de projetos relacionados aos Direitos da Mulher.

3. Desenvolver as diretrizes de investigação nos moldes dos padrões internacionais de direitos humanos.

5. Promoção de programas de encorajamento de denúncias contra a violência doméstica e familiar contra a mulher.

6. Fomentar a efetividade, acompanhamento e fiscalização do cumprimento de medidas protetivas, por meio de monitoramento eletrônico ou outro recurso que possibilite uma resposta rápida ao desrespeito destas medidas.

7. Fomentar a adoção da Recomendação CEDAW 33, cujo Comitê insta o Estado viabilizar o acesso à justiça, especificamente: a) Tomar medidas para reduzir o número de mulheres em conflito com a lei, inclusive com a oferta de programas específicos de prevenção destinados a combater as causas da criminalidade das mulheres; b) Tratar a situação das mulheres e meninas em situação prisional, por meio do desenvolvimento de políticas, estratégias e programas abrangentes, destinados a facilitar o seu acesso à justiça e garantir um julgamento justo, em especial para as mulheres indígenas, e proporcionar educação, programas de reabilitação e reassentamento para as mulheres e meninas, e c) Melhorar as condições das instalações das mulheres em situação prisional, de acordo com os padrões internacionais, para resolver problemas de superlotação nas prisões, garantir celas e casa de albergados separadas para homens e mulheres presos e assegurar serviços de saúde adequados, em especial para as mulheres grávidas.

Fica estabelecido, em continuidade ao trabalho desenvolvido nas Jornadas sobre a Lei Maria da Penha, que este encontro continuará a se realizar anualmente, com o objetivo de avaliar o cumprimento da referida Lei.

Naquele mesmo ano, a ministra Cármen Lúcia havia proposto a presidentes de tribunais de justiça, em reunião no STF, uma mobilização nacional para o aprimoramento da prestação jurisdicional em casos de VDFM. Como resultado dessa reunião, ela encabeçou o lançamento, por parte do CNJ, da *Campanha Nacional Justiça pela Paz em Casa*, voltada a agilizar audiências e julgamentos nos processos afetos à Lei Maria da Penha e realizar atividades educativas em semanas específicas do ano, chamadas de *Semana Justiça pela Paz em Casa*. Isso aconteceu, pela primeira vez, em março de 2015. Além de convênios com os tribunais de justiça, o projeto previa parcerias com Instituições de Ensino Superior para viabilizar a oferta de vagas de estágios a estudantes de Direito, Psicologia e Serviço Social nas unidades especializadas.

Em 2015, eram 95 varas ou juizados especializados em todo o país, a maioria delas com volume de processos em tramitação bastante acima da média de outras varas comuns. O CNJ mantinha ao longo dos anos, em suas metas nacionais, a diminuição na relação entre processos distribuídos e julgados no ano corrente em todos os ramos da justiça, com preferência no julgamento de processos mais

antigos. Além da mobilização de caráter educativo, as semanas *Justiças pela Paz em Casa* significavam uma alternativa para acelerar a tramitação de processos em VDFM, sem que isso dependesse, necessariamente, de um aumento no número de unidades especializadas ou de servidores do próprio tribunal. A sobrecarga de trabalho poderia ser minimizada com a atuação de estudantes de graduação, via estágios não necessariamente remunerados. Houve uma proposta feita à SPM para que ela viabilizasse recursos da política de combate à violência para os programas de estágios, por meio do mesmo modelo de convênio com tribunais destinados à criação de novas unidades especializadas. A ideia não seguiu adiante, já que os tribunais ainda mal haviam feito as tarefas primárias previstas no *Pacto Nacional*. Para não comprometer o andamento do novo projeto, alguns tribunais e universidades fizeram convênios entre si para viabilizar a realização da *Semana* e a oferta de estudantes em estágio, ainda que sem o pagamento de bolsas.

O VII encontro do Fonavid foi realizado entre 18 e 21 de novembro de 2015 em Foz do Iguaçu (PR), retomando a praxe anterior à edição de 2014 de ser um evento fechado à participação de público externo ao Judiciário. Alinhado à campanha da ministra, ele teve como tema central: “Aprimoramento da Lei Maria da Penha e Boas Práticas – Paz na Família”. Na solenidade de abertura, representantes da magistratura, de várias entidades profissionais do direito e da iniciativa privada conduziram diversas homenagens a juízas, promotoras de justiça, servidoras do governo estadual e advogadas, pelas atuações de destaque no combate à violência contra a mulher. As palestras, a maior parte delas feita por integrantes da magistratura, versaram sobre temas como medidas protetivas, “a importância da iniciativa privada no enfrentamento à violência contra a mulher” e “pornografia de vingança e violência de gênero”.

Esse segundo tema relativo à iniciativa privada era reflexo do que se intensificava em meio àqueles diversos projetos autorais em andamento em varas espalhadas por todo o país. Ao invés de se aproximarem de outros serviços e atores da rede de atendimento, muitos juízes e juízes buscavam viabilizar suas ideias e projetos mediante os mais variados tipos de parcerias, incluindo fundações, empresas, associações comerciais ou profissionais e empresários locais. Até mesmo os encontros do Fonavid, aos poucos, também passaram a contar com apoios desse tipo para sua realização. Como regra, para a realização de cada encontro anual, sua coordenação buscava obter recursos com a SPM e outros atores públicos que haviam se comprometido, no termo que deu origem ao Fórum, a garantir apoio para o seu funcionamento.

Houve o espaço tradicional para apresentação de *Boas Práticas*, sendo o destaque para experiências com o uso de justiça restaurativa e constelações familiares. Ao final do encontro, o enunciado 27 foi revogado e 3 novos enunciados foram aprovados:

Enunciado 31- As medidas protetivas de urgência, previstas na Lei Maria da Penha, são aplicáveis nas Varas do Tribunal do Júri em casos de feminicídio.

Enunciado 32- As vítimas de crime de feminicídio e seus familiares devem contar com a assistência jurídica gratuita, devendo o(a) Juiz(a) designar defensor(a) público(a) ou advogado(a) dativo(a) para atuar em defesa nos processos de competência do Tribunal do Júri, exceto se estiverem assistidos por advogado e ou defensor público.

Enunciado 33- O Juízo Criminal que receber requerimento de medidas cautelares e/ou protetivas poderá apreciá-las e deferi-las, com precedência ao juízo sobre sua competência, que poderá ratificar ou não o deferimento, após distribuição e recebimento.

Além dos enunciados, houve a aprovação de recomendações, propostas e moções. Parte delas demonstravam o fortalecimento do papel do Fonavid junto ao Legislativo para incidência nos projetos de lei em tramitação. Outras, reforçavam a intenção do Fórum em pressionar os tribunais para que viabilizassem as capacitações, a disponibilização das equipes multidisciplinares nas varas especializadas e a garantia de maior apoio às *coordenadorias* para que elas pudessem desempenhar suas atribuições. A Carta do Encontro, ao final, teve o seguinte conteúdo (Fonavid, 2015):

#### CARTA DE FOZ DO IGUAÇU

O VII Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID –, realizado no Estado do Paraná, na cidade de Foz do Iguaçu, nos dias 18, 19 e 20 de novembro de 2015, a fim de manter espaço permanente de discussões e apresentações de experiências desenvolvidas sobre o tema, torna público que deliberou e aprovou em Plenário o comprometimento de:

1. Ratificar a Carta da IX Jornada da Lei Maria da Penha (CNJ), com as sugestões e metas nela aprovadas, assumindo o compromisso de promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha em suas regiões e órgãos.

2. *Acompanhar os projetos legislativos e promover iniciativas legislativas que, de qualquer forma, impactem nos procedimentos e processos relacionados à Lei Maria da Penha.*

3. Promover medidas necessárias à otimização da apreciação das medidas protetivas e cautelares, no âmbito de episódio de violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como a fiscalização de cumprimento, com envolvimento da Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Civil Metropolitana.

4. Estimular a promoção de formação continuada de integrantes de equipes multidisciplinares, com inclusão de, no mínimo, um (a) assistente social e um (a) psicólogo (a), nas delegações encaminhadas ao FONAVID.

5. Incitar o cumprimento da Resolução nº 128, de 17 de março de 2011, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para garantir a estruturação das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, inclusive quanto ao desenvolvimento de ações em conjunto com equipe multidisciplinar exclusiva, com implementação de recursos humanos e materiais, pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

6. Estimular a criação de site próprio do FONAVID na internet, permanente e continuamente alimentado com informações sobre os trabalhos desenvolvidos pelo fórum, como forma de conferir visibilidade e efetividade à sua atuação, instituindo ainda canal eletrônico de comunicação permanente para a troca de informações e experiências entre todos os participantes do fórum. Para tanto, a Presidência do próximo FONAVID instituirá uma comissão para estudar a melhor forma de viabilizar a medida.

7. Enfatizar a aplicação da Lei Maria da Penha aos processos de feminicídio, com possibilidade de concessão de medidas protetivas e cautelares e atuação de equipe multidisciplinar durante o processamento e julgamento.

8. Promover rede de apoio às estrangeiras vítimas diretas de violência doméstica e familiar contra a mulher, em solo nacional, e seus filhos, vítimas indiretas.

9. Replicar boas práticas exitosas, com as adaptações necessárias à efetividade de acordo com as peculiaridades regionais, com comprometimento de apoio de uma unidade federativa a outra.

10. Implementar projetos voltados ao monitoramento e fiscalização – por meio de dispositivos e aplicativos eletrônicos –, de medidas protetivas, concedidas em processos relacionados a Lei Maria da Penha e de feminicídio.

11. Desenvolver projetos relacionados a capacitação e profissionalização de vítimas diretas de violência doméstica e familiar contra a mulher, a permitir o desenvolvimento de atividade laborativa e, conseqüentemente, seu afastamento do ciclo de violência.

12. Desenvolver projetos relacionados a recuperação da autoestima, com reparação de danos físicos, psicológicos e patrimoniais causados em vítimas diretas de violência doméstica e familiar contra a mulher, a permitir o estabelecimento ou restabelecimento de vida saudável, segura e feliz na comunidade que integra e fora dela.

13. Promover ações de recuperação do agressor, como medida de mudança cultural e atenuação da violência crescente contra mulheres e meninas em território nacional.

Foz do Iguaçu, 20 de novembro de 2015.

A SPM, naquele ano, inaugurou as duas primeiras Casas da Mulher Brasileira: uma em Campo Grande (MS) e outra em Brasília (DF). Elas se configuraram como um centro de atendimento humanizado e especializado de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, reunindo diferentes serviços especializados da rede de proteção à mulher no mesmo espaço, tais como apoio psicossocial; delegacia; juizado especializado, defensoria pública, alojamento de passagem, brinquedoteca e capacitação para autonomia econômica. O objetivo é auxiliar na autonomia das mulheres e no enfrentamento à violência. Os projetos previram um modelo de gestão compartilhada entre União, estados e municípios. A atuação em tais equipamentos oportunizou aprendizados significativos para profissionais do sistema de justiça sobre as ideias previstas na LMP referentes à rede de atendimento integral.

Para dar andamento ao programa de criação das *Casas*, a SPM chegou a ter uma das maiores destinações de recursos orçamentários de sua história, algo próximo a R\$ 182 milhões.<sup>57</sup> Em 2014, o valor foi de R\$ 140 milhões e em 2013, de R\$ 68 milhões aproximadamente.<sup>58</sup> Mas é a partir desse ano, também, que a Secretaria começa a passar por sucessivas reformas que irão desestruturando-a aos poucos. Em meio à crise política e econômica do governo Dilma Rousseff,

---

57 Ver: *Porta Siga Brasil*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

58 Ver: *Porta Siga Brasil*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

a SPM perdeu o *status* de ministério e, juntamente com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial<sup>59</sup> (Seppir), foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, da qual esteve à frente a ministra Nilma Lino Gomes.

No âmbito dos movimentos sociais feministas, o tema da violência doméstica mesclava-se ao debate cada vez mais amplo e diversificado sobre outras múltiplas formas de violência contra as mulheres, associado à ampliação e complexificação do próprio campo feminista brasileiro em inúmeras formas de ação e organização, como coletivos, marchas, ONG, levantes, protestos, ciberativismo, núcleos e manifestações cada vez mais plurais e diferenciadas entre si. O tema esteve presente nas agendas da maior parte desses atores que saíram às ruas neste ano, conformando o que, naquele momento, foi chamado de primavera feminista brasileira.

Algumas mobilizações iam das redes às ruas rapidamente, tentando impedir retrocessos nos direitos das mulheres. A *hashtag* #mulherescontracunha, por exemplo, foi levantada nas redes sociais contra uma dessas ameaças vindas do então deputado Eduardo Cunha, na presidência da Câmara dos Deputados, que impulsionou a votação de proposições legislativas contrárias ao direito ao aborto. A campanha caiu logo nas ruas, sob o grito “Fora Cunha”, pedindo o arquivamento do PL n.5.069/2013 de sua autoria, que restringia o acesso das mulheres vítimas de violência sexual ao aborto legal.

Em agosto de 2015, a Marcha das Margaridas levou para Brasília mais de 70 mil mulheres do campo, da floresta e das águas, em defesa do desenvolvimento sustentável com democracia, justiça, autonomia, igualdade e liberdade. A carta da Marcha não só reivindica o fortalecimento das políticas por enfrentamento à violência contra as mulheres, como repudia as ofensivas de “forças reacionárias, antidireitos e fundamentalistas” em crescimento no país naquele momento.<sup>60</sup> As integrantes da Marcha entregaram um documento à presidenta Dilma com mais de 400 reivindicações em torno de ações e de políticas para mulheres organizadas sob vários eixos, entre os quais, o enfrentamento à violência doméstica contra mulheres do campo, das florestas e das águas.

A Marcha Nacional das Mulheres Negras ocorreu em novembro de 2015 e reuniu mais de 10 mil mulheres negras em Brasília, sob o lema “contra o racismo,

---

59 A Seppir, tal como a SPM, tinha sido criada no início do primeiro mandato do presidente Lula, em 2003, com status de ministério. O seu objetivo era promover a igualdade e a proteção de grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e outras formas de intolerância, com ênfase na população negra.

60 Disponível em: <<https://www.marchamundialdasmulheres.org.br/porque-marchamos-marcha-das-margaridas-2015/>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

a violência e pelo bem viver”. Ela foi organizada por um comitê criado em 2013, durante a III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), com representantes de diversas entidades e movimentos sociais.<sup>61</sup> Dias antes dessa Marcha, o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos tinha promovido um evento de lançamento do estudo que ficou conhecido como *Mapa da Violência 2015*<sup>62</sup> (Waiselfisz, 2015). O trabalho apontou para uma queda na taxa de homicídios com arma de fogo em 18,7% contra a população branca e aumento em 14,1% contra a população negra, entre 2003 e 2012. O número de homicídios contra mulheres também havia reduzido em 9,8%, enquanto mostrava um aumento de 54,2% contra mulheres negras no mesmo período. Nos documentos derivados da Marcha,<sup>63</sup> os dados desse estudo foram citados para reforçar a histórica exigência dos movimentos feministas negros de que o racismo e sexismo fossem abordados de modo articulado nas políticas de enfrentamento ao feminicídio e a outras formas de violência contra as mulheres. Os dados explicitavam, segundo os documentos, a persistência da violência institucional decorrente da ausência de políticas de enfrentamento à VDFM que fossem destinadas especificamente às mulheres negras.

As marchas reforçaram as demandas feministas por políticas públicas e buscaram incidir, sobretudo, na agenda da SPM. Ambas terminaram o ato com a entrega formal de documentos ao órgão, com diversas pautas, incluindo temas que seriam de competência do Poder Judiciário. Mas nem todo o ativismo feminista que ganhou grande visibilidade social nesse ano teve como foco direto incidir sobre as agendas dos poderes públicos. Há um crescimento de práticas e experiências mais autonomistas para o enfrentamento à violência, tais como os serviços gratuitos de apoio jurídico ou de aconselhamento feitos por coletivos de ativistas. Em 2015, também ocorreram diversas campanhas virtuais que tematizaram múltiplas formas de violência contra as mulheres, tais como a prolifera-

---

61 Algumas das entidades e movimentos foram: Agentes de Pastoral Negros (APN), Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas (Conaq), Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen), Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad), Fórum Nacional de Mulheres Negras (FNMN), Movimento Negro Unificado (MNU) e União de Negros e Negras pela Igualdade (Unegro).

62 O trabalho foi elaborado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLASCO), tendo apoio do escritório no Brasil da ONU Mulheres, da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) e da SPM.

63 Disponível em: <<http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Carta-das-Mulheres-Negras-2015.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

ração coordenada das hashtags como #meuprimeiroassédio, #meuamigosecreto e #meuprofessorabusador. Elas reuniram milhares de denúncias de abusos e de comportamentos machistas, deslizando, por vezes, para um tipo de autotutela, aparentemente mais atrativo do que o uso dos processos judiciais, frequentemente longos e com efeitos revitimizantes. As exigências por políticas públicas para a implementação da LMP vão se emaranhar em formas de ativismo deslocadas da relação sociedade civil e Estado.

## **X Jornada LMP (2016)**

A X edição da *Jornada LMP* aconteceu no dia 11 de agosto de 2016 e celebrou os dez anos da Lei. A vice-presidenta do STF e do CNJ, ministra Cármen Lúcia, participou da solenidade de abertura e da mesa redonda do evento, juntamente com a Dra. Ela Wiecko (vice-procuradora geral da República), a Dra. Daldice Santana (conselheira do CNJ), Martha Rocha (deputada estadual no RJ e delegada) e Ana Beatriz Barbosa Silva (médica). O tema da mesa foi *O diálogo na rede de proteção e de atendimento à mulher*.

A ministra Cármen Lúcia destacou as transformações que a LMP trouxe para a sociedade e para a atuação dos órgãos públicos ao longo dos seus 10 anos de existência, mas reconheceu a importância em se garantir maior celeridade e qualidade na prestação jurisdicional. A conselheira do CNJ, Daldice Santana, também enfatizou a necessidade de ultrapassarmos a ideia da LMP como um instrumento de caráter, apenas, punitivo do homem agressor, avançando no reconhecimento dos seus institutos voltados à garantia dos direitos das mulheres e familiares em situação de violência. Seria preciso explorar melhor o seu caráter preventivo e intensificar a capacitação de agentes do sistema de justiça e para a integração deles aos demais serviços da rede.

A procuradora do Ministério Público Federal Ela Wiecko de Castilho<sup>64</sup> abordou, entre outras coisas, o teor de um dos vários projetos de lei que estavam em tramitação no Congresso Nacional com o intuito de alterar a LMP, o PLC n.07/2016, voltado a permitir à autoridade policial conceder medidas protetivas de urgência a mulheres em situação de VDF. Como justificativa, a proposta se respaldava na lentidão no deferimento das medidas protetivas de urgência por parte do Poder Judiciário, sendo que o ideal seria as mulheres já saírem da Delegacia de Polícia com o deferimento delas. A proposta era mais uma alternativa, precarizada, de resposta ao

---

64 A palestrante também integra o Consórcio LMP.

volume cada vez mais crescente de casos de VDFM no país, diante da morosidade e da falta de estrutura do Judiciário. A palestrante argumentou de modo contrário ao projeto, alinhada aos protestos por parte dos movimentos feministas e de diversos segmentos do sistema de justiça que já haviam se manifestado a respeito. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), em abril do mesmo ano, tinha emitido a Nota Técnica n.05/2016,<sup>65</sup> argumentando contrariamente ao PLC. O Consórcio pela LMP, em junho, tinha assinado uma nota técnica<sup>66</sup> no mesmo sentido, com mais 68 organizações feministas do país.

Após a mesa de abertura, a *Jornada* seguiu a programação com oficinas de debate organizadas sob três eixos: capacitação para o trabalho de combate à violência familiar; experiências de tratamento psicossocial para vítimas e agressores e efetividade no cumprimento das medidas protetivas de urgência. Cada eixo foi objeto de discussão entre três grupos formados pelas pessoas presentes na *Jornada*, que reuniram sugestões a serem incorporadas ao texto de encerramento de tal edição.

A carta final da *Jornada* de 2016 foi a mais longa e complexa produzida até então. Ela foi endereçada ao CNJ, mas com inúmeras recomendações feitas aos tribunais dos estados e do Distrito Federal e a outros órgãos, como a Enfam, que tinha ficado esquecida na organização das últimas *Jornadas*. As recomendações à Escola foram relacionadas às atividades de capacitação de profissionais da magistratura nos temas da LMP, seguindo um modelo de curso relativamente padronizado em todo o país. Os conteúdos mínimos a serem contemplados nesse curso seriam definidos pelo CNJ, em diálogo com a SPM, o Fonavid e a ONU Mulheres.

O tema das medidas protetivas de urgência ganhou centralidade na carta. As recomendações versaram, por exemplo, sobre a produção de dados estatísticos e de mecanismos para o seu monitoramento, o fortalecimento da atuação em rede dos serviços para viabilizar seu adequado cumprimento e a promoção, junto às delegacias de política, da aplicação de formulário de avaliação de risco durante o atendimento às mulheres. Nesse bloco de recomendações relativas às medidas protetivas é possível perceber como os enunciados do Fonavid passaram a ser uma fonte prioritária para a interpretação da LMP e não, apenas, uma orientação dentre outras, como a dogmática por exemplo. A redação do trecho I.8 da Carta informa que a recomendação ali indicada se daria “em atendimento, inclusive, ao que dispõe o Enunciado 31 do Fonavid” (Brasília, 2016):

65 Disponível em: <[https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/06/CONAMP\\_NT\\_05\\_PLC-07\\_2016.pdf](https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/06/CONAMP_NT_05_PLC-07_2016.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

66 Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/index.php/alerta-feminista/4660-plc-07-2016-e-o-esvaziamento-da-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

## CARTA DA X JORNADA LEI MARIA DA PENHA<sup>67</sup>

Brasília, agosto de 2016.

Nós, participantes da X JORNADA LEI MARIA DA PENHA, realizada no dia 11 de agosto de 2016, das 9h às 18h, na sede do Supremo Tribunal Federal, em Brasília/DF, encaminhamos, abaixo, a este Egrégio Conselho Nacional de Justiça, as sugestões aqui aprovadas para a efetivação nacional da Lei nº 11.340/06.

### I - EFETIVIDADE NO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA. RECOMENDA-SE:

1. Que os Tribunais dos Estados e do Distrito Federal, nos limites das possibilidades orçamentárias, adotem o sistema virtual para as medidas protetivas, desde a Delegacia de Polícia, visando dar agilidade à sua tramitação.
2. Que os Tribunais dos Estados e do Distrito Federal, nos limites das possibilidades orçamentárias, adotem o sistema virtual para comunicação e monitoramento/acompanhamento das medidas protetivas, com a inclusão delas em sistema de consultas integradas, interligando o Poder Judiciário com o Sistema de Segurança Pública, Ministério Público e Defensoria Pública, visando dar efetividade às medidas concedidas às mulheres em situação de violência doméstica.
3. Que sejam trabalhadas outras instituições do sistema de proteção da mulher para que também sirvam como porta de entrada das vítimas, especialmente os Centros de Referência, CRAS e CREAS, diante da existência de equipe multidisciplinar nesses equipamentos.
4. Que se proceda à atualização do Manual de Rotinas e Procedimentos dos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do CNJ, adotando-se boas práticas que vêm sendo desenvolvidas com êxito pelos Estados e pelo Distrito Federal.
5. Que a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres seja instada a fazer a interlocução com o Ministério do Planejamento e demais unidades da Administração para envolvimento na construção da estratégia mais adequada para o cumprimento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Do-

---

67 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/08/71feb7ac1d701e34655ea3400a8af42b.pdf>>. Acesso em: 29 de mar. de 2022.

méstica e Familiar contra a Mulher, pelos Estados e pelo Distrito Federal, com o objetivo de dar efetividade à Lei Maria da Penha.

6. Que o cumprimento da prisão do autor do fato se dê em estabelecimento diferenciado, ou separadamente dos presos por outros delitos, e que, durante o período da prisão, seja ele submetido a atendimento multidisciplinar.

7. Que se proceda à unificação dos telefones para denúncias de violência doméstica contra a mulher.

8. *Que o CNJ e/ou os Tribunais de Justiça e do Distrito Federal proporcione(m) a realização de encontro entre os(as) Juízes(as) de Violência Doméstica, Família e Tribunal do Júri, com as seguintes finalidades, dentre outras: (i) sensibilizar os(as) Juízes(as) de que as medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha são apenas exemplificativas e que, se necessário, devem ser concedidas medidas de caráter de família até que sejam resolvidas na respectiva Vara; (ii) sensibilizar os(as) Juízes(as) de Família no sentido de dar efetividade às decisões concedidas em sede de medidas protetivas, evitando conflitos de decisões; (iii) sensibilizar os(as) Juízes(as) das Varas de Júri sobre a possibilidade/necessidade de serem concedidas medidas protetivas em favor da vítima sobrevivente na própria Vara do Júri, sem necessidade de serem postuladas nos Juizados/Varas de Violência Doméstica, em atendimento, inclusive, ao que dispõe o Enunciado 31 do Fonavid: “As medidas protetivas de urgência, previstas na Lei Maria da Penha, são aplicáveis nas Varas do Tribunal do Júri em casos de feminicídio (Aprovado no VII FONAVID)”.*

9. Que os Tribunais de Justiça e do Distrito Federal incentivem o acompanhamento das medidas protetivas por meio de audiências, com a presença das partes, evitando que a Vara/Juizado se transforme em Vara apenas com caráter criminal.

10. Fomentar parcerias com a segurança pública para monitoramento das medidas protetivas, atendimento das chamadas e prestação de socorro às vítimas em situação de ameaça ou de violência, por meio de dispositivos eletrônicos ou Patrulhas Maria da Penha.

11. Fomentar a implantação de questionário de avaliação de risco pelas Delegacias de Polícia, a ser respondido pela vítima, para subsidiar o(a) Juiz(a) quando da apreciação do pedido de medidas protetivas.

12. Que os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal implementem medidas para dar agilidade na intimação do autor do fato acerca das medidas protetivas.

13. Que, a critério do(a) Juiz(a), no exercício do poder geral de cautela, se entender necessário, e considerando especialmente as condições pessoais do autor do fato, proceda-se à sua intimação para comparecer em juízo a fim de ser admoestado das consequências de eventual descumprimento das medidas protetivas.

14. Que o(a) Juiz(a) proceda ao monitoramento acerca da necessidade de manutenção das medidas protetivas a fim de evitar que permaneçam em vigor por tempo indeterminado.

## II - EXPERIÊNCIAS DO TRATAMENTO PSICOSSOCIAL COM MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E COM HOMENS QUE SE ENVOLVERAM EM VIOLÊNCIA DESSA NATUREZA. RECOMENDA-SE:

1. Que sejam implantados programas que articulem mecanismos alternativos, bem como programas de responsabilização e reeducação com homens e grupos de atendimento à mulher em situação de violência e aos seus dependentes, independentemente da intervenção do sistema legal.

2. Que sejam constituídas parcerias com universidades para a criação de serviços de responsabilização e reeducação para homens, bem como de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e aos seus dependentes.

3. Que os Tribunais dos Estados e do Distrito Federal estruturem os Juizados/Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar com equipe multidisciplinar exclusiva, observadas as Resoluções que tratam da priorização do Primeiro Grau.

4. Que os Tribunais dos Estados e do Distrito Federal, na elaboração das suas propostas orçamentárias, disponibilizem verba a ser destinada ao combate à violência doméstica, bem como à estruturação dos Juizados/Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar com equipe multidisciplinar exclusiva.

5. Que o CNJ e os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal promovam campanhas de sensibilização e prevenção à violência doméstica e familiar e que disseminem a cultura da paz.

### III - FORMAÇÃO PARA O TRABALHO DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. RECOMENDA-SE:

1. Propor à ENFAM que, em parceria com o CNJ, o FONAVID, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a ONU Mulheres, se promova a padronização de curso multidisciplinar para magistrados e servidores na temática da violência de gênero contra a mulher, com conteúdo programático mínimo a ser observado pelas Escolas de Magistratura dos Estados e do Distrito Federal.
2. Fomentar convênios e parcerias com instituições de ensino e/ou entes não governamentais para a realização de cursos/palestras sobre a temática da violência de gênero contra a mulher e sobre a difusão da Lei Maria da Penha e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres, voltados aos integrantes do sistema de justiça, bem como ao público escolar e à sociedade em geral.
3. Fomentar a capacitação das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e da Guarda Municipal, bem como dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I do art. 8º da Lei Maria da Penha, quanto às questões de gênero, raça e etnia.
4. Incentivar a capacitação e a formação de multiplicadores para trabalhar, nas instituições de ensino, as temáticas da violência de gênero, raça e etnia.
5. A criação de banco de dados de jurisprudência nacional e internacional sobre a temática da violência contra a mulher. 6. Fomentar a implementação e o fortalecimento das Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, com dotação orçamentária, estrutura de apoio administrativo e equipe multidisciplinar próprios.

Seguindo a mesma perspectiva, de comemoração dos 10 anos da LMP, o Fonavid realizou seu VIII encontro em Belo Horizonte (MG), entre os dias 9 e 12 de novembro de 2016. O seu tema principal foi *Lei Maria da Penha – 10 anos – Gênero para além da questão jurídica*. Sua programação contemplou diversos subtemas, tais como a desnaturalização das relações entre homens e mulheres, avaliação sobre os 10 anos da LMP, cultura do encarceramento, avaliação sobre as causas de violência de gênero e práticas de intervenções com homens e autores de violência.

Nesse encontro, houve outra modificação ampla na lista dos enunciados do Fórum, com alterações de textos, revogação e aprovação de novos, que reproduzo abaixo:

Quadro 3.2 – Enunciados revogados, alterados e novos, com aprovação no VIII Fonavid

Revogados	Alterados	Novos
<p>ENUNCIADO 5: A competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher está condicionada à existência de notícia-crime ou representação criminal da vítima. (REVOGADO EM RAZÃO DA APROVAÇÃO DO ENUNCIADO 37)</p>	<p>ENUNCIADO 3: A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher 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. (NOVA REDAÇÃO APROVADA POR UNANIMIDADE)</p>	<p>ENUNCIADO 34: As medidas protetivas de urgência deverão ser autuadas em segredo de justiça, com base no art. 189, II e III, do Código de Processo Civil (APROVADO POR MAIORIA)</p>
	<p>ENUNCIADO 9: A notificação/intimação da vítima acerca da concessão de soltura do agressor e/ou de qualquer ato processual pode ser feita por qualquer meio de comunicação. (NOVA REDAÇÃO APROVADA POR UNANIMIDADE)</p>	<p>ENUNCIADO 35: O juízo de violência doméstica e familiar contra a mulher não é competente para a execução de alimentos fixados em medidas protetivas de urgência (APROVADO POR MAIORIA)</p>
	<p>ENUNCIADO 14: 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. (NOVA REDAÇÃO APROVADA POR UNANIMIDADE)</p>	<p>ENUNCIADO 36: Poderá ser utilizado mecanismo compulsório de controle eletrônico em desfavor do agressor para garantia do cumprimento das medidas protetivas de urgência (APROVADO POR UNANIMIDADE)</p>

	<p>ENUNCIADO 17: O art. 274 do Código de Processo Civil é aplicável ao incidente de concessão de medida protetiva. (NOVA REDAÇÃO PARA ADEQUAÇÃO AO NOVO CPC, APROVADA POR UNANIMIDADE)</p>	<p>ENUNCIADO 37: A concessão da medida protetiva de urgência não está condicionada à existência de fato que configure, em tese, ilícito penal. (APROVADO POR MAIORIA. Revogado o Enunciado 5 em razão da aprovação deste Enunciado)</p>
		<p>ENUNCIADO 38: Quando da audiência de custódia, em sendo deferida a liberdade provisória ao agressor, o(a) juiz(a) deverá avaliar a hipótese de deferimento das medidas protetivas de urgência previstas na Lei 11.340/06. A vítima deve ser notificada dos atos processuais relativos ao agressor, especialmente dos pertinentes ao ingresso e à saída da prisão, por qualquer meio de comunicação, sem prejuízo da intimação do seu advogado ou do defensor público, nos termos do art. 21 da Lei 11.340/06 (APROVADO POR UNANIMIDADE)</p>
		<p>ENUNCIADO 39: A qualificadora do feminicídio, nos termos do art. 121, §2ºA, I, do Código Penal, é objetiva, uma vez que o conceito de violência doméstica é aquele do art. 5º da Lei 11.340/06, prescindindo de qualquer valoração específica (APROVADO POR MAIORIA)</p>

		ENUNCIADO 40: Em sendo o autor da violência menor de idade, a competência para analisar o pedido de medidas protetivas previstas na Lei 11.340/06 é do juízo da Infância e Juventude (APROVADO POR UNANIMIDADE)
		ENUNCIADO 41: A vítima pode ser conduzida coercitivamente para a audiência de instrução criminal, na hipótese do art. 218 do Código de Processo Penal (APROVADO POR MAIORIA)

Fonte: Página virtual do Fonavid.<sup>68</sup>

O tema da competência híbrida ainda continua sendo um dos maiores elementos de resistência por parte do Fonavid. Em outros enunciados, é possível perceber uma mescla entre avanços e resistências. Há uma ênfase no tema das medidas protetivas, o que vai favorecendo uma compreensão acerca da centralidade desse instituto na resposta judicial à VDFM. Por outro lado, o Enunciado n.34, que preconiza a autuação delas em segredo de justiça, apesar de favorecer a proteção dos dados das partes, acaba por inviabilizar a produção de dados estatísticos para facilitar o monitoramento ou a avaliação sobre a atuação do Judiciário nesse tema<sup>69</sup> e, em muitas circunstâncias, prejudica a própria efetividade da medida protetiva concedida. A depender do nível de sigilo aplicado pelos tribunais, não é possível qualquer tipo de monitoramento das medidas protetivas aplicadas pelo judiciário que pudessem ajudar outros serviços da rede e o próprio Judiciário na melhoria das políticas de enfrentamento à VDFM. Algumas informações que poderiam ser úteis em termos de estatísticos, caso tivéssemos acesso aos dados de medidas protetivas seriam: a porcentagem de medidas protetivas concedidos, em relação ao número de registros de solicitação, separada por tipos de delito e/ou por

68 Disponível em: <[https://www.amb.com.br/fonavid/files/ata\\_viii\\_fonavid.pdf](https://www.amb.com.br/fonavid/files/ata_viii_fonavid.pdf)>.

69 Em 2015, por exemplo, o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará (Mesecvi) da Organização dos Estados Americanos (OEA) publicou um documento contemplando orientações e indicadores para os países da região poderem avaliar o progresso na implementação de tal convenção (Mesecvi, 2015).

tipo de violência denunciada, tipo de medida protetiva e perfil das partes (sexo, idade, raça e etnia, condição socioeconômica, deficiência etc.).

No caso dos feitos, há níveis de sigilo que podem restringir o acesso a dados do processo inclusive para juízos que não aquele em que tramita o processo. Assim, se juízes ou juízas de outra vara quisessem fazer uma consulta ampla para verificar se há medida protetiva concedida e em vigor contra ou em favor de determinada pessoa antes de tomar uma decisão em outro feito judicial, isso não é possível quando se aplicam os níveis mais altos de sigilo processual. Um juízo cível, por exemplo, não conseguiria saber se há medidas protetivas de afastamento da pessoa agressora em relação à vítima antes de marcar uma audiência com a presença das partes. Ou, então, se um juízo quiser saber da existência de medida protetiva anterior contra um réu para conceder ou não nova medida, isso também não é possível quando os pedidos são feitos em varas distintas e há níveis mais altos de sigilo decretados no processo.

Os enunciados do Fonavid vão se consolidando, a cada ano, como um conjunto de regras informais da PJVDFM, porque são definidas fora da arena decisória formal de tal política, o CNJ. Muitas vezes, eles podem cumprir um papel importante de uniformização dos entendimentos sobre a implementação da LMP em âmbito nacional, já que são produzidos por juízes e juízas que atuam na linha de frente, são aceitos por tal segmento como fonte do direito e, pela experiência na condução dos processos, podem trazer conteúdos que incrementam positivamente o modelo da LMP. Todavia, eles são construídos em uma arena com baixa ou nenhuma participação de outros atores sociais e públicos também ligados à PJVDFM. Nesse ambiente de baixo controle externo, os enunciados correm o risco de reproduzir demandas corporativistas ou compreensões mais tradicionais, refratárias às mudanças de gênero propostas pela LMP, subvertendo-as ou deixando alguns dos dispositivos da lei em uma espécie de deriva institucional. No caso do enunciado sobre o sigilo, é possível imaginar que os efeitos prejudiciais de sua aplicação não tivessem sido mensurados pelo grupo que apoiou sua aprovação. Por isso a importância de que qualquer tipo de normativa ou mecanismo voltado à uniformização dos procedimentos e entendimentos em torno da LMP seja realizada de forma menos autárquica.

A Carta final do VIII Encontro do Fórum também foi extensa e ratifica os termos da *Carta da Jornada* daquele ano (Fonavid, 2016):

#### CARTA DE BELO HORIZONTE

O VIII Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID –, realizado no Estado de Minas Gerais, na cidade de

Belo Horizonte, nos dias 09 a 11, e no dia 12 de novembro de 2016, em Inhotim, a fim de manter espaço permanente de discussões e apresentações de experiências desenvolvidas sobre o tema, torna público que deliberou e aprovou em Plenário o comprometimento de:

1. Ratificar a Carta da X Jornada da Lei Maria da Penha (CNJ), com as sugestões e metas nela aprovadas, assumindo o compromisso de promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha em suas regiões e órgãos.
2. Solicitar ao CNJ, para que este determine, em prazo a ser fixado por esse Conselho, que os Tribunais de Justiça dos Estados e do DF, procedam a implantação de sistema eletrônico de comunicação entre as Delegacias de Polícia e o Poder Judiciário, visando dar maior agilidade à tramitação das medidas protetivas de urgência.
3. Solicitar aos Tribunais de Justiça e do DF que promovam a formação multidisciplinar destinada a magistrados(as) e servidores(as), incorporando a perspectiva de gênero e o impacto dos diferentes tipos de violência contra as mulheres, sobre a saúde mental e efeitos do trauma, a fim de propiciar melhor valoração da prova a partir do conhecimento e estudo de outras ciências, **inclusive com capacitação em Direito Sistêmico e Constelação Familiar.**
4. Manifestar, ao Ministério da Justiça e Cidadania, apoio ao Programa Mulher Viver Sem Violência, em todos os Estados da federação e DF, em especial a implantação das Casas da Mulher Brasileira, conclamando a dar prioridade na expansão do referido programa.
5. Solicitar a todos os parceiros da campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha que envidem esforços no sentido de dar continuidade e reforçar referida campanha.
6. Solicitar aos Estados e DF a criação de grupos intersetoriais para promover junto ao governo federal a criação de ferramenta que alimente de forma efetiva o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública com dados sobre a violência contra a mulher.
7. Solicitar aos Tribunais de Justiça e do DF que realizem, por intermédio das Coordenadorias da Mulher, o mapeamento da rede de proteção à mulher e cadastro de instituições que atuem com essa finalidade, divulgando no site oficial do respectivo Tribunal.

8. Gestionar junto aos órgãos competentes, a intensificação da campanha publicitária de caráter nacional no sentido de esclarecer à população sobre as ferramentas do Ligue 180 e 190 como instrumentos de proteção à mulher.

9. Oficiar ao Poder Legislativo para manifestar apoio ao PLS n. 244, que visa alterar a Lei 12.681, de 04 de julho de 2012, que criou o SINESP, para incluir os dados do enfrentamento à violência contra a mulher.

10. Solicitar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que realizem convênios objetivando implementar/ampliar equipamentos tecnológicos e/ou iniciativas para a proteção de mulheres com medidas protetivas deferidas, **a exemplo do PLP 2.0 e das Patrulhas Maria da Penha.**

11. Solicitar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que promovam Termos de Cooperação com instituições de ensino e com entidades governamentais e não governamentais, visando à implementação de ações conjuntas para ampliar o trabalho de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, especialmente o destinado ao acolhimento e tratamento da mulher e dependentes, à construção da sua autonomia e empoderamento, bem como ao tratamento e à reeducação dos homens que se envolveram em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher.

12. Gestionar junto aos governos estaduais, municipais e do DF para que promovam convênios com organizações sociais e empresas a fim de possibilitar a profissionalização e inserção no mercado de trabalho das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, de forma a permitir o desenvolvimento de atividade laborativa, da sua autonomia e empoderamento e, conseqüentemente, o afastamento do ciclo de violência.

13. Gestionar para que se efetive a composição das equipes técnicas e protocolos de atuação integrada entre as instituições de ensino, prefeituras e governo dos Estados e do DF, bem como com as instituições afins, tais como com a Polícia Civil, Defensoria Pública e Ministério Público.

14. Conclamar os municípios brasileiros para que capacitem os integrantes da Guarda Municipal, onde houver, bem como das Polícias Civil e Militar, para o combate à violência doméstica e acolhimento da mulher em situação de violência e seus dependentes, em especial nas unidades do interior.

15. Replicar boas práticas exitosas, com as adaptações necessárias à efetividade, de acordo com as peculiaridades regionais e locais, com comprometimento de apoio de uma unidade federativa a outra.

16. Implementar, juntamente com o Instituto AVON, a capacitação de integrantes do sistema de justiça, para dar efetividade às ações e processos relacionados à Lei Maria da Penha e ao feminicídio.

17. Acompanhar os projetos legislativos e promover iniciativas legislativas que, de qualquer forma, impactem nos procedimentos e processos relacionados à Lei Maria da Penha. Para tanto, irá officiar ao (a) respectivo(a) Relator(a) dos Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional, e que alteram a Lei Maria da Penha, para informar que o FONAVID apoia os seguintes projetos:

- PLS 547 de 2015 (Patrulha Maria da Penha)
- PLS 328 de 2013 (Instituição da audiência de admoestação como condição prévia para a soltura dos agressores)
- PLS 197 de 2014 (Aplicação de medidas protetivas independentemente da existência de IP ou Ação Penal)
- PLS 14 de 2015 (Institui o tipo penal de descumprimento de medidas protetivas de ordem, passando a configurar crime de desobediência)
- PLS 5001 de 2016 (Estabelece a obrigatoriedade de frequência do agressor a centro de educação e reabilitação)
- Emenda 12, ao PLC 07/16, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin.

18. Reafirmar a nossa luta pela rejeição do art. 12-B do PLC 07/16, reiterando a Nota de Repúdio apresentada, neste Fórum, em relação a esse dispositivo.

O item 10 da Carta do Fonavid cita a experiência do aplicativo PLP 2.0,<sup>70</sup> um projeto resultante da parceria entre duas organizações feministas antirracistas, a Themis – Gênero e Justiça e o Geledés – Instituto da Mulher Negra de São Paulo. O aplicativo foi desenvolvido como um instrumento para auxiliar mulheres em situação de VDF que possuem medidas protetivas de urgência concedidas e estão expostas a condições agravadas de vulnerabilidade. Ele funciona como um botão de pânico no aparelho celular, que aciona a política militar e as Promotoras Legais Populares (PLP) próximas à sua região. No Rio Grande do Sul, a Themis fez um termo de cooperação com o Tribunal de Justiça do Estado e a Secretaria Estadual de Segurança Pública para viabilizar a implementação do aplicativo. O projeto ganhou o Prêmio Desafio de Impacto Social Google 2014.

---

70 Disponível em: <<http://themis.org.br/fazemos/plp-2-0/>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

O aplicativo era uma das experiências de inovação social gestadas pelas organizações feministas para a melhor implementação da LMP. Além dele, a Themis também realizou em maio de 2016, o “Seminário Latino- Americano: Os Gêneros e as Cores da Justiça”,<sup>71</sup> na Escola Superior da Magistratura, aberta ao público. O evento teve apoio de várias entidades<sup>72</sup> ligadas ao sistema de justiça e organizações como a Fundação Ford e o Instituto da Mulher Negra – Geledés. A programação contou com a participação de especialistas estrangeiras e nacionais em direitos humanos das mulheres para abordar “a forma como leis e direitos são tratados pelos sistemas de Justiça contemporâneos, em especial aqueles que atingem grupos sociais discriminados na sociedade, além de compartilhar e incorporar boas práticas entre os países participantes”. A realização do evento explicitava a ampliação das estratégias por parte das organizações feministas e antirracistas de interação com integrantes do sistema de justiça para se fazer avançar a incorporação das abordagens de gênero e racial no processo de tomada de decisão jurídica. O evento também serviu como um momento de balanço crítico das próprias organizações feministas sobre os rumos das políticas de implementação da LMP que, além de seguirem em passos lentos até então, ainda eram totalmente alheias às realidades das mulheres negras, rurais, indígenas e de periferias urbanas.

Tanto na *Jornada* quanto no encontro do Fonavid de 2016, alguns temas como abordagem de gênero, capacitação profissional e rede de atendimento pareciam não mais causar temores e até ganharam relativo destaque nos documentos produzidos em tais ambientes. Considerando esses primeiros dez anos de vigência da lei, é possível perceber uma espécie de afrouxamento das resistências nutridas pelos atores mais resistentes, mas de modo ainda seletivo, em relação ao conceito de gênero. Isso pode ser por efeito de muitos fatores, entre os quais: a) a capacidade da coalizão entre atores comprometidos com o projeto jurídico-feminista da LMP em influenciar tais arenas; b) a absorção de noções e perspectivas advindas das práticas e das relações que os atores vão estabelecendo em outras áreas ou subsistemas de políticas judiciárias em curso no CNJ; c) as experiências na condução das unidades judiciárias com competência no tema; e d) a chegada de mais mulheres comprometidas com a agenda da igualdade de gênero nas arenas decisões aqui analisadas em posições de liderança e de poder no sistema de justiça.

---

71 Disponível em: <<http://themis.org.br/os-generos-e-as-cores-da-justica-porto-alegre-recebe-seminario-feminista-latino-americano/>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

72 Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris), Google, Ford Foundation, Fórum Justiça, Ouvidora-geral da Defensoria Pública, Associação dos Defensores Públicos Do Rio Grande do Sul (ADPERGS) e DCE PUC-RS.

A diminuição das resistências iniciais à LMP se dá de modo ambíguo. A menor resistência para que o termo gênero pudesse começar a figurar nos documentos oficiais da PJVDFM, em sentenças e em cursos de capacitação, não significou, necessariamente, maior abertura das arenas decisórias à participação de movimentos sociais e organizações feministas. As críticas advindas, sobretudo dos movimentos feministas e antirracistas, em relação aos efeitos desproporcionais sobre a população negra produzidos pelo enquadramento penal no processamento dos feitos em VDFM, ainda produziam pouco efeito.

Os tribunais estaduais continuam oferecendo fortes resistências à ampliação das varas especializadas em VDFM em seus estados e distrito federal. Eles também parecem ter deixado suspensa a implementação da competência híbrida nas varas até então criadas, bem como o empenho para que os profissionais que nelas atuem sejam permanentemente capacitados nos temas que a lei preconiza. Poucos são os tribunais que garantiram estrutura e apoio para que as *coordenadorias estaduais* pudessem realizar suas funções. Ao mesmo tempo, eles garantem plena autonomia para que as varas com competência no feito possam criar seus próprios fluxos e estimulam a criação de projetos de perfil voluntarista, sobretudo aqueles que permitam dar melhor cumprimento às metas de produção definidas no âmbito do CNJ.

Há um crescente estímulo à inovação no Judiciário, por meio da aprovação de políticas judiciárias ligadas ao uso de técnicas alternativas de solução de conflitos, de conciliação e da justiça restaurativa. Essas políticas começam a ecoar no subsistema da PJVDFM quando a SPM está perdendo espaço e poder de influência e as varas judiciais com competência no feito começam a sentir a precariedade da estrutura disponibilizada pelos tribunais para dar conta de demandas cada vez mais altas de processos. A ampla discricionariedade judicial, somada aos estímulos dos tribunais e do CNJ para que juízes e juízas inovem na prestação jurisdicional materializados pelas premiações em boas práticas, fortalecem o ambiente para um empreendedorismo jurídico,<sup>73</sup> marcado pela multiplicação de projetos volun-

---

73 O termo segue em parte a categoria formulada por Frederico de Almeida (2015; 2018), empreendedorismo jurídico-moral. O autor usa a expressão para se referir à capacidade de juristas em promover inovações nas práticas políticas e judiciais sobre um determinado tema, em razão da força que dispõem suas instituições na ordem constitucional e seus capitais sociais, acadêmicos e profissionais. O autor elaborou o conceito para explicar o papel que tem sido exercido por juristas em contextos de crise política, focando na influência da Operação Lava Jato na conjuntura política entre os anos de 2014 e 2016. Entendo que, com as devidas mediações, o termo pode ser utilizado para se referir ao ativismo judicial que começa a ganhar visibilidade a partir de 2017 nas arenas decisórias sobre a PJVDFM, estimulado pelo CNJ, tribunais e atores informais por meio de premiações com critérios pouco transparentes ou mesmo sem haver critérios de projetos voluntaristas.

taristas que se propõem a criar alternativas para a melhoria da resposta à VDFM. Ou seja, num cenário deficitário de estruturas varas especializadas em VDFM em face do volume cada vez mais crescente de demandas, de crescente precarização dos serviços de atendimento da rede e de baixo engajamento dos tribunais e do CNJ quanto à criação de estratégias para a uniformização dos fluxos processuais e para a capacitação permanente de quem atua nos serviços, juízes e juízas de primeiro grau são cada vez mais estimulados a inovarem, a buscarem alternativas para melhor responderem às demandas em violência doméstica.

Em 2016, os serviços da rede de atendimento em todo o país, sobretudo aqueles dependentes de repasse orçamentário do Governo Federal, começaram a entrar em uma fase de acelerado desmanche, sobretudo após o afastamento de Dilma Rousseff da presidência do país, com a abertura do processo de *impeachment*. O vice-presidente Michel Temer assumiu em maio de 2016 e uma das primeiras medidas que ele tomou, no âmbito de uma nova reforma ministerial, foi extinguir o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, deslocando a SPM para o Ministério da Justiça. Ele também conduziu a aprovação da Emenda Constitucional n.91/2016, que congelou o investimento do Governo Federal em políticas sociais por 20 anos. Com essas duas medidas, o orçamento da SPM começou a se dissolver, juntamente com suas formas de articulação com a sociedade civil há anos construídas e os planos de execução dos seus programas.

Nas cartas dos três últimos encontros do Fonavid e nos seus enunciados aprovados, é possível percebermos como o tema dos grupos reflexivos para homens agressores foi ganhando ênfase e espaço nesses documentos. Esse tipo de experiência estava se multiplicando rapidamente e ganhando maior visibilidade nas premiações dentro e fora do sistema de justiça. Uma parcela expressiva dos profissionais do Judiciário que coordenavam esses projetos informava resultados muito animadores em termos de prevenção à VDFM. Efetivamente, esse tipo de abordagem, o atendimento psicossocial e educativo voltado às pessoas agressoras é compatível com a abordagem de gênero preconizada pela LMP. Mas nem sempre as metodologias de avaliação utilizadas nesses projetos eram transparentes e as abordagens utilizadas parecem tentar romper com perspectivas familistas e assistencialistas. No mercado das premiações por boas práticas, muitos atores viram na criação de projetos inovadores com essa temática uma nova oportunidade para capitalizar visibilidade ou ganhos pessoais internos à carreira. Em alguns casos, a notoriedade de juristas pelo protagonismo em tais projetos rendeu até sua ascensão na esfera da política partidária.

A aproximação do enfrentamento à VDFM com outras abordagens mais inusuais também parecia ser um caminho possível para se construir novas repostas ju-

diciais. Na Carta do Fonavid de 2016, por exemplo, além do tema dos grupos reflexivos, aparece a recomendação para que profissionais da justiça sejam capacitados em “Direito Sistêmico e Constelação Familiar”. Em algumas varas especializadas em VDFM, começavam a ganhar fama as experiências de juízes e juízas que conduziam grupos de reflexão com mulheres ou homens por meio da chamada abordagem sistêmica e da técnica de constelação. Em geral, essas experiências também contavam com a participação de agentes voluntários (psicólogos, terapeutas de constelação familiar, educadores etc.), sem vínculo formal com o Poder Judiciário. Nas apresentações de boas práticas nos encontros do Fonavid, iniciativas como essas começavam a ganhar centralidade no palco, sendo apresentadas como excelentes estratégias para a diminuição da reincidência de agressores e até mesmo, em alguns casos, para a restauração do vínculo afetivo ou familiar entre agressor e vítima.

As ideias derivadas das políticas judiciárias voltadas à fortalecimento das estratégias de conciliação e da justiça restaurativa também passaram a influenciar atores da PJVDFM. No ano anterior, o CNJ havia estipulado a *Meta Nacional 3* – “Aumentar os casos solucionados por conciliação”, especialmente nos estados que já possuíam Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs). A LMP veda o uso dos métodos alternativos de solução de conflitos (conciliação, mediação etc.) aos casos de VDFM. Mas, na área de direito de família, essas técnicas passaram a ser a regra.

A falta da atuação das varas com competência híbrida passa a ser ainda mais sentida. O enunciado n.3, que restringe a competência cível das unidades judiciárias especializadas, apenas, às medidas protetivas de urgência, é contrário ao disposto na LMP, demonstrando a resistência do Judiciário em implementar a *competência híbrida* nas unidades judiciárias especializadas, um dos institutos mais fundamentais para se gerar as mudanças institucionais de gênero preconizadas pela lei, ou o que Carmen Campos (2017) denominou “giro paradigmático”. A competência híbrida – ou competência para processar e julgar feitos cíveis e penais em VDFM – exige uma atuação do sistema de justiça para além da penalização da violência, respondendo a demandas complexas, de modo articulado entre si, evitando situações de revitimização, comuns quando os efeitos de um caso de violência são abordados de modo separado, em juízos distintos.

Aumentavam as evidências em relação aos problemas enfrentados por mulheres que acessavam a justiça e tinham os seus casos analisados de modo fragmentado, por duas ou mais varas judiciais, frequentemente ensejando a prolação de decisões conflitantes ou contraditórias entre si, ou situações de revitimização, especialmente nas varas cíveis. Com maior frequência, as mulheres procuravam

justiça, buscando a concessão de medidas protetivas de urgência e decisões jurídicas sobre questões em direito de família (guarda, pensão, divórcio etc.), independente de um processo penal contra a pessoa agressora. Mas como a realidade era a competência das unidades especializadas apenas para feitos de caráter penal e para medidas protetivas de urgência, as questões de direito de família eram direcionadas para outras varas que, a essa altura, sentiam a pressão para cumprir a Meta 3 do CNJ e resolver os processos por meio de práticas conciliatórias. Mulheres, por exemplo, com medidas protetivas concedidas de distanciamento eram convocadas para as audiências de conciliação nas varas de família, juntamente com a pessoa agressora.

O principal argumento de integrantes do Fonavid para defender a redação do enunciado n.3 era a sobrecarga ainda maior de processos que a competência híbrida poderia gerar caso fosse implementada em unidades judiciárias que, há tempos, já trabalhavam com um volume excessivo de feitos e com pouca estrutura. Nas entrevistas que realizei para essa pesquisa, a questão da sobrecarga processual aparece com frequência. O volume de processos em varas especializadas ultrapassava o de varas comuns. Se for considerar que todos os casos não demandam, apenas, uma decisão judicial, mas uma resposta articulada com a rede de atendimento, a quantidade de serviço demandada, de fato é desproporcional. Ser juiz ou juíza do tipo comprometido, tal como categorizado pelo estudo do CNJ/Ipea (2019), significa estar excessivamente sobrecarregado em quantidade de casos, em demandas variadas vindas dos tribunais e do CNJ e em autoexigências decorrentes de seu engajamento com a atuação na rede de atendimento. Para lidar com essas demandas, com frequência, contam com estrutura judiciária muito aquém do previsto no *Manual de Rotinas do CNJ*, pouco ou nenhum apoio por parte de *coordenadorias* ou de tribunais e enfrentam os efeitos do desmonte em curso dos serviços da rede de atendimento. Defender, portanto, a competência híbrida diante desse quadro de funcionamento das varas especializadas, parecia algo bastante ameaçador, já que, sem um rearranjo promovido pelos tribunais na própria estrutura geral de organização das varas, na prática, poderia significar tão somente a destinação de mais demandas para varas já abarrotadas e precarizadas. A implementação da competência híbrida depende, portanto, de uma reestruturação a ser feita pelos tribunais estaduais de todas as varas.

Em 31 de maio de 2016, o ministro Ricardo Lewandowski assinou a Resolução n.225 do CNJ, dispondo sobre a “Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário”. De acordo com o seu art. 1º, a justiça restaurativa se refere a “um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e

atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado”.

A Resolução passou a recomendar aos tribunais de justiça que implementassem programas de justiça restaurativa, coordenados por órgão competente e estruturado com representação de magistrados e equipe técnico-científica. Esse órgão deveria, também, promover atividades de capacitação permanente de profissionais a serem habilitados para a realização das práticas com essa abordagem. Apesar das vedações feitas pela LMP e por diversos instrumentos normativos de direitos humanos das mulheres,<sup>74</sup> o CNJ, por essa Resolução, previu às *coordenadorias estaduais* o dever de “adotar, quando cabível, processos restaurativos com o intuito de promover a responsabilização dos ofensores, proteção às vítimas, bem como restauração e estabilização das relações familiares” (art. 24).

O tema também foi objeto da *Meta Nacional 8* do CNJ: “Implementar práticas de Justiça Restaurativa”. A orientação à Justiça Estadual é que fosse implementado “projeto com equipe capacitada para oferecer práticas de Justiça Restaurativa, implantando ou qualificando pelo menos uma unidade para esse fim, até 31.12.2016”.

## **XI Jornada LMP (2017)**

A *XI Jornada da Lei Maria da Penha* foi realizada na sede do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em Salvador, no dia 18 de agosto de 2017. Ela foi organizada pelo CNJ, sob a presidência da ministra Cármen Lúcia. Pela primeira vez,

---

74 De acordo com a Recomendação Geral Cedaw n.33, item 57, os processos alternativos de resolução de disputas, ao mesmo tempo que “podem proporcionar maior flexibilidade e reduzir os custos e atrasos para mulheres que buscam justiça, também podem levar a outras violações de seus direitos e impunidade para perpetradores, na medida em que geralmente operam com base em valores patriarcais, tendo assim um impacto negativo sobre o acesso das mulheres à revisão e remédios judiciais”. A Recomendação Geral Cedaw n.35, item 45, também afirma que: “O uso desses procedimentos deve ser rigorosamente regulado e permitido apenas quando uma avaliação prévia de uma equipe especializada assegurar o consentimento livre e esclarecido da vítima/sobrevivente afetada e que não há indicadores de novos riscos para a vítima/sobrevivente ou para os seus familiares. Estes procedimentos devem capacitar as mulheres vítimas/sobreviventes e ser prestados por profissionais treinados especialmente para compreender e intervir adequadamente nos casos de violência de gênero contra as mulheres, garantindo uma proteção adequada dos direitos das mulheres e das crianças, bem como uma intervenção sem estereótipos ou revitimização das mulheres. Estes procedimentos alternativos não devem constituir um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça formal”.

as imagens mais comumente utilizadas no material gráfico do evento deixa de ser algum tipo de representação de mulher ou do feminino e passa a ser duas mãos, segurando uma espécie de flor, luz ou chama acesa, simbolizando o significante de maior destaque na programação dessa edição, “paz”.

Meses antes do evento, em março, a ministra editou a Portaria CNJ n.15, instituindo a *Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*. É o primeiro documento do CNJ a utilizar essa expressão e sistematizar as ações criadas pelo órgão nos últimos 10 anos. O documento também converteu a campanha “Justiça pela Paz em Casa” em um programa de caráter permanente do CNJ. Apesar de seu foco na definição de diretrizes para a melhor implementação da LMP, a Portaria trata não apenas da violência doméstica, mas do “enfrentamento à violência contra as mulheres” no âmbito do Poder Judiciário.

Além de reproduzir as diretrizes previstas na LMP ao Judiciário, a Portaria prevê o estímulo à parcerias entre órgãos governamentais e não governamentais para a efetivação de programas de prevenção e combate à violência e para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e familiares em situação de violência; o estímulo à parcerias com instituições do ensino superior para viabilizar a prestação de serviços de apoio técnico especializado; a promoção de campanhas para a expedição de documentação civil às mulheres para ampliar o seu acesso à direitos e serviços; o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados do Poder Judiciário para viabilizar o fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha; o melhor processamento/julgamento de ações cujo objeto seja feminicídio ou demais práticas de violência doméstica e familiar contra a mulher; e o estímulo para que integrantes do sistema de justiça intensifiquem a aplicação da legislação pátria e dos instrumentos internacionais sobre direitos humanos e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres. Há vários mecanismos para a garantia de maior transparência e de melhoria na coleta dos dados sobre litigiosidade nas unidades judiciárias com competência no tema da violência doméstica e sobre os resultados de todas as ações realizadas no âmbito da política judiciária criada. Nesse sentido, a própria *Jornada* passou a ter, a partir dessa edição, um relatório final, com registro das atividades realizadas e dados sobre os resultados obtidos.

As *coordenadorias* tiveram as suas atribuições e estrutura redefinidas pela Portaria, de modo a fortalecer institucionalmente o seu papel como agentes de implementação da PJVDFM. Elas passam a ser um órgão composto por, no mínimo, três integrantes da magistratura com competência na área da violência contra a mulher, podendo contar com um juiz ou juíza auxiliar da presidência e um juiz

ou juíza auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça. A coordenação deverá ser feita por juiz ou juíza com competência jurisdicional na área da VDFM. Além disso, elas deverão ter estrutura de apoio administrativo e equipe multidisciplinar do quadro de servidores do Judiciário disponibilizadas pelos tribunais. Anualmente, as *coordenadorias* passaram a ter que enviar o planejamento e relatório das suas atividades ao CNJ.

Além da Portaria, o tema da VDFM ingressou no conteúdo das *Metas Nacionais do CNJ*. A *Meta 8* que, no ano anterior, havia versado sobre justiça restaurativa, em 2017 teve a seguinte redação: “Fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres (Justiça Estadual). Justiça Estadual: Fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, até 31/12/2017”.<sup>75</sup>

O foco temático da *XI Jornada* foi a “construção da paz em casa por meio da utilização da Justiça Restaurativa para ampliação da efetividade da Lei Maria da Penha”. As atividades da programação expressaram a intenção do CNJ em articular as duas políticas judiciárias, a de justiça restaurativa e a de enfrentamento à VDFM, a fim de fortalecer uma cultura de paz e oferecer uma nova lente de atuação judicial para além das medidas punitivas já asseguradas pela LMP. A programação do evento contemplou palestras, a apresentação de experiências já em curso no país de aplicação da justiça restaurativa em unidades especializadas em VDFM e oficinas com as quase 180 pessoas participantes do encontro para “vivências da prática de círculos de construção de paz, planejadas e realizadas com facilitadoras capacitadas na metodologia dos círculos de construção de paz”.<sup>76</sup>

Apesar do entusiasmo de muitas das pessoas presentes com as novas abordagens apresentadas, aqueles atores mais letrados nas garantias dos direitos humanos das mulheres, levantaram questionamentos críticos sobre a compatibilidade da justiça restaurativa com a LMP nos debates. Isso resultou na aprovação do uso da justiça restaurativa de modo condicionado ao cumprimento de inúmeros pressupostos,<sup>77</sup> como a capacitação em gênero para as pessoas facilitadoras da justiça restaurativa; a não extinção do procedimento penal; a não aplicação em casos de delitos graves; o consentimento livre e informado da vítima para

---

75 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/12/a2f4fc314db2ec5f39bb0615aba58b6a.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

76 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/08/77c5e1ccb728f8a31e16f1982ec27c65.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

77 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/08/77c5e1ccb728f8a31e16f1982ec27c65.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

participar de tal atividade; o estudo psicossocial prévio; a consulta prévia ao ministério público e a atenção para a não exposição ou revitimização das mulheres.

A Carta final do encontro reforçou a ênfase na temática da justiça restaurativa (Brasília, 2017):

## CARTA DA XI JORNADA DA LEI MARIA DA PENHA

Salvador, 18 de agosto de 2017

Nós, participantes da XI JORNADA LEI MARIA DA PENHA, realizada no dia 18 de agosto de 2017, das 9h30 às 18h, na sede do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia,

CONSIDERANDO as recomendações constantes das cartas das edições anteriores da Jornada da Lei Maria da Penha (I a X);

CONSIDERANDO a Portaria nº 15, de 8 de março de 2017, do Conselho Nacional de Justiça, que institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e dá outras providências;

CONSIDERANDO as reflexões e sugestões resultantes das discussões e debates realizados entre os participantes da XI Jornada da Lei Maria da Penha;

Como resultado das oficinas de círculos de construção de paz realizadas na XI Jornada da Lei Maria da Penha, foram apresentadas as seguintes propostas de ação para subsidiar a implementação da Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres:

1. instar a implementação das ações e sugestões constantes nos itens 3 (atualização e inclusão de fluxos) e 6 da Carta II; 4 e 5 da Carta VIII; item I, “a” e “c,” da Carta IX e itens 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11 e 12, do título I, e itens 1, 4 e 5, do título III, da Carta X;

2. recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal o apoio e estímulo à participação dos magistrados que atuam com a temática da violência doméstica e familiar contra a mulher, em atividades extra-judiciais e com outras instituições governamentais e não governamentais, para maior integração e interação, inclusive valorizando essa participação no exercício das funções;

3. exortar os Tribunais Justiça dos Estados e do Distrito Federal, nos limites das possibilidades orçamentárias, a adotarem o sistema virtual para as medidas

protetivas, desde a Delegacia de Polícia, visando dar agilidade à sua tramitação (Carta X, 1), com concessão de senha com níveis de acesso diferenciados;

4. recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal a implementação de práticas de Justiça Restaurativa como forma de pacificação, nos casos cabíveis, independentemente da responsabilização criminal, respeitando-se a vontade da vítima;

5. exortar aos tribunais a capacitação permanente dos magistrados, das equipes multidisciplinares e dos facilitadores em Justiça Restaurativa e em temática de gênero;

6. instar os tribunais a regulamentar o trabalho dos facilitadores;

7. solicitar ao Conselho Nacional de Justiça a criação de grupos de trabalho com a participação de magistrados que atuam diretamente nas varas e juizados especializados para construção de suas Diretrizes e Políticas nas temáticas de gênero e Justiça Restaurativa; 8. propor ao Conselho Nacional de Justiça a realização de evento, nos moldes de audiência pública, para colher percepções de operadores do direito, da sociedade civil e dos movimentos sociais acerca da temática Justiça Restaurativa e sua aplicação na Lei Maria da Penha, bem como acerca da denominação dos Juizados e varas especializadas.

Fica estabelecido, em continuidade ao trabalho desenvolvido nas Jornadas da Lei Maria da Penha, que este encontro continuará a se realizar anualmente, com o objetivo de avaliar o cumprimento da referida Lei.

Com a desestruturação da SPM, as estratégias junto ao Congresso Nacional para fazer barrar alterações na LMP foram ao chão. Os projetos de lei com esse propósito começam a tramitar com maior liberdade. Em novembro de 2017, temos a aprovação da primeira lei que altera dispositivos da LMP, a Lei Federal n.13.505/17, dispondo sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino. O intuito da alteração foi evitar revitimização, com salvaguarda da integridade física, psíquica e emocional, além da garantia de que a mulher, seus familiares e testemunhas não tenha contato direto com os investigados ou pessoas a eles relacionadas. Essa alteração não comprometia o modelo de resposta à VDFM previsto na Lei e, por isso, não foi mal-recebida pelo campo feminista. Todavia, essa aprovação dava início ao que Myllena Matos, Priscila Brito e Wânia Pasinato (2020, p.37) consideram ser o

“ciclo de modificações na Lei Maria da Penha”, que contribuirá para o “acirramento do quadro de desfiguração e desmonte” de tal diploma legal. Vou retomar esse aspecto mais adiante.

A SPM estava perdendo o protagonismo que manteve por mais de uma década na coalização entre atores mais comprometidos com o projeto jurídico-feminista da LMP para influenciar as decisões sobre a PJVDFM. Em seu lugar, mas sem tantos recursos e nenhum poder institucional formal, começava a ganhar um pouco de visibilidade outros atores sociais feministas, como o Consórcio LMP e diversos profissionais do sistema de justiça atuantes nos serviços especializados em VDFM.

Em maio daquele ano, o Consórcio LMP realizou o *Workshop* “Tecendo Fios para Discussão das Críticas Feministas ao Direito no Brasil: A produção teórica do direito das mulheres e o Direito Civil em uma perspectiva feminista”, na sede da Escola Superior do Ministério Público da União (ESPMU), em Brasília (DF). O evento favoreceu a discussão os processos políticos ao longo da história recente do país que ensejaram diversas conquistas dos direitos das mulheres, incluindo a LMP. Também fez um balanço sobre os principais desafios, naquele momento, para a garantia de tais direitos, em face das ameaças, em parte, já descritas aqui.

Durante o evento, houve a aprovação de um novo nome por extenso para o grupo: “Consórcio Lei Maria da Penha pelo Enfrentamento a Todas as Formas de Violência de Gênero contra as Mulheres”. Ao final, as pessoas presentes também aprovaram uma carta do encontro, organizando as tarefas do Consórcio para os próximos meses (Severi; Matos, 2019, p.250):

Eixos das principais ações a serem coordenadas pelas entidades participantes

1. Dar visibilidade e dialogar com o que foi produzido no campo do Direito e do feminismo no Brasil, destacando as características dessa reflexão.
2. Organizar uma agenda de reflexão e proposição em torno do eixo Política de administração judiciária (política judicial).
3. Organizar e publicar os livros da coleção Direito e Gênero, recuperando a história de juristas feministas e promovendo o diálogo com gerações recentes. Remodelar o formato “Homenagem a Elas”. Construir a coleção em selo de editora jurídica em que constem estudos de viés dogmático para disputar a formação inicial do curso de Direito e tenha traduções de textos centrais de juristas feministas estrangeiras. Pode ser publicado também na Revista Estudos Feministas “Dossiê Direito e Gênero”.

4. Fortalecer a relação entre os movimentos e organizações feministas recentes e históricas e a relação dessas entidades com a academia no âmbito da Graduação.
5. Estabelecer diálogos permanentes dentro das instituições do sistema de justiça. Construir, junto com os profissionais da área, os procedimentos, estimulando a formulação de políticas judiciais integradoras e o reconhecimento de singularidades (Coordenadorias, núcleos e escolas), tendo como referência o curso feito para a construção das diretrizes sobre feminicídio.
6. Articular grupos de pesquisa que tratam da temática Direito e Gênero, aproveitando, assim, a chamada para o Fazendo Gênero, a ser realizado em agosto de 2017.
7. Articular a agenda dos direitos das mulheres com a de crianças e adolescentes.
8. Construir uma agenda de pesquisa e ação em torno da temática de família e sobre a dicotomia entre as justiças cível e criminal.
9. Ampliar as nossas categorias de análise para: corpo, sexo, sexualidade, gênero e raça.
10. Reforçar a perspectiva de interseccionalidade de gênero e raça.
11. Incorporar a perspectiva decolonial.
12. Promover diálogo com o IBDFAM para a discussão e inclusão da perspectiva dos direitos das mulheres nas propostas apresentadas pelo Instituto.
13. Realizar esforços para a revisão da legislação penal, civil e processual, buscando identificar e analisar as “artimanhas da igualdade”.
14. Mapear as mudanças legislativas e administrativas que, apesar de não reformarem a Lei Maria da Penha, impactam a sua efetividade.
15. Produzir artigos sobre as alterações legislativas.
16. Promover a formação de uma rede que una os grupos de pesquisa com a temática “Direito e Gênero”.
17. Coletar informações sobre orçamento sensível a gênero, em especial sobre orçamento e planejamento estratégico nas instituições do sistema de justiça.

18. Intensificar as estratégias legais: resoluções do CNJ sobre, por exemplo, a aplicação da justiça restaurativa em casos de violência doméstica; audiência de custódia e Medidas Protetivas de Urgências (MPUs),

Pelo documento, é possível identificar uma mudança de estratégia das organizações feministas em relação à defesa da implementação da LMP. Se, há 10 anos, o repertório de interações com o sistema de justiça e com várias entidades profissionais e grupos acadêmicos ligados ao direito era pequeno, agora as organizações feministas puderam fazer um balanço e reconhecer um alargamento significativo dessas experiências e de como os estudos em gênero, feminismo e direito estavam em crescimento no meio acadêmico-profissional do direito. Isso foi possível de se perceber, por exemplo, a partir do levantamento apresentado em uma das mesas do Workshop pela professora da UnB Ela Wiecko sobre os grupos de pesquisa sobre gênero, feminismo e direito existentes em todo o país. Nessa mesa, eu também apresentei uma versão parcial do estudo que estava realizando que explicitava um crescimento muito grande na produção jurídica brasileira de livros sobre gênero, feminismo e direito, especialmente após a criação da LMP (Severi, 2018). Esses dados somaram-se às apresentações de juristas feministas ali presentes que participaram das principais lutas por direitos das mulheres da história recente – da Constituinte à *advocacy* pela LMP –, e reforçavam a ideia de que uma das estratégias importantes para a continuidade da defesa de tais direitos era disputar a produção do pensamento jurídico crítico feminista e de uma dogmática feminista, além da renovação das estratégias de diálogo com o Congresso, governos e sistema de justiça, agora sem o apoio da SPM.

As palestras e discussões ocorridas durante o encontro foram transcritas e publicadas no ano seguinte, em formato de livro, editado por um selo universitário e impresso pelo Superior Tribunal de Justiça. A metáfora que dá título ao *workshop* e ao livro – *tecendo fios* – simbolizava o tipo de estratégias que essas organizações, intelectuais e ativistas estavam buscando naquele momento, diante do vazio deixado pela SPM e das rupturas no texto e nas políticas públicas da LMP. Era necessário reorganizar, em “fios e nós”, atores, ideias e recursos em um novo tipo de coalizão comprometida com a LMP. Isso envolvia não apenas um olhar para o presente e o futuro, mas também um exercício de construção das estratégias do presente a partir dos aprendizados e das experiências do passado.

O IX encontro do Fonavid foi sediado em Natal (RN) e aconteceu entre os dias 8 e 11 de novembro de 2017. Seu tema foi “Violência contra a mulher: um fenômeno mundial e multidisciplinar”. Para expressar o caráter multidisciplinar, o

evento contou com a palestra sobre “a problemática da violência de gênero em um diálogo entre o Direito e outras áreas do saber, como por exemplo a Sociologia e a Neurociência”. A perspectiva mundial foi representada pela presença de representantes do Escritório da ONU Mulheres no Brasil, Nadine Gasman, para abordar as legislações de outros países. O tema da palestra inaugural foi: “CNJ, ONU Mulheres e Convenções Internacionais no Enfrentamento à Violência Contra a Mulher”, resultante da aproximação do Fonavid com o tal órgão internacional. Essa aproximação acentuou um relativo interesse dos integrantes do Fórum a temas e ideias até então pouco conhecidas ou abordadas por eles.

A parte restante da programação foi tomada pela apresentação das boas práticas, e o tema da justiça restaurativa continuou presente, agora com mais projetos envolvendo o uso das chamadas “técnicas circulares” e “constelações familiares”. Todavia, pelo teor da carta final do encontro, também era possível perceber a existência de reservas por parte de várias pessoas ali presentes. A carta final (Fonavid, 2017) teve a seguinte redação:

### **Carta de Natal**

O IX Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID –, realizado no Estado do Rio Grande do Norte, na cidade de Natal, entre os dias 08 e 11 de novembro de 2017, a fim de manter espaço permanente de discussões e apresentações de experiências desenvolvidas sobre o tema, torna público que deliberou e aprovou em Plenário o comprometimento de:

1. Incentivar os Tribunais de Justiça Estaduais e do DF, por intermédio das Coordenadorias Estaduais da Mulher em situação de violência doméstica e familiar, a criarem de grupos de trabalho relacionados às questões de gênero e aplicabilidade da Justiça Restaurativa em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, compostos de magistrados e equipe multidisciplinar.
2. Recomendar aos Tribunais de Justiça estaduais e do DF que disponibilizem telefones celulares institucionais para as unidades judiciárias dos Juízos de Violência Doméstica e familiar contra a mulher para utilização como meio de comunicação de atos processuais por WhatsApp ou similar.
3. Recomendar aos Tribunais de Justiça Estaduais e do DF que a intimação de medidas protetivas de urgência seja realizada em regime de urgência, inclusive por oficiais de justiça escalados para o plantão diário.

4. Recomendar aos Tribunais de Justiça que enquanto não criadas as varas de crimes contra criança e adolescente, a regra de competência prevista no artigo 23, parágrafo único da Lei 13.431/2017 não seja definida em favor dos juizados de violência doméstica e familiar.
5. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que as equipes multidisciplinares sejam dotadas de servidores efetivos do quadro.
6. Recomendar aos Tribunais de Justiça que evitem a alteração do nome das Varas e Juizados para Vara da Justiça pela Paz em Casa, eis *que retira a visibilidade do fenômeno da violência contra a mulher fruto da luta e conquista dos movimentos sociais de mulheres e da própria sociedade brasileira*.
7. Propor ao Conselho Nacional de Justiça que reconheça outras boas práticas dos tribunais, além da Justiça Restaurativa, na solução de conflitos no contexto da violência doméstica e familiar contra a mulher para fins de pontuação na meta 8/2017.
8. Propor a institucionalização pelas escolas de magistratura dos Tribunais a capacitação dos servidores e das equipes multidisciplinares em gênero, raça e etnia
9. Firmar o compromisso para elaboração de nova redação para projeto de Lei 5.419/2009, que tipifica perseguição insidiosa (stalking), até dezembro de 2017, considerando a importância da tipificação, observada a técnica legislativa para apresentação de um projeto substitutivo, uma vez que a redação atual do projeto foi considerada inviável pelo Grupo de Trabalho Legislativo.
10. Apoiar o Projeto de Lei 173/2015, de tipificação de descumprimento da medida protetiva, a fim de ampliar a proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar.
11. Apoiar o Projeto de Lei 6872/2017, em relação à parte que se refere à alteração do artigo 19 da Lei Maria da Penha no tocante ao estabelecimento de que a medida protetiva é autônoma e independe de inquérito ou ação penal.
12. Apoiar parcialmente o Projeto de lei 6008/2013, apenas quanto à proibição da concessão de fiança pela autoridade policial.
13. Apoiar o Projeto de lei 8032 que amplia a proteção da Lei Maria da Penha para transexuais e transgêneros que se identifiquem como mulheres, com alteração da redação para que se apliquem às pessoas transexuais e transgêneros que se identifiquem como sendo do gênero feminino.

14. Apoiar o Projeto de lei 4972/2013 a fim de possibilitar a utilização de monitoração eletrônica na medida protetiva para a proteção da vítima.

15. Apoiar o Projeto de lei 8050/2017, a fim de substituir a expressão “Juizado” por “Vara especializada de violência doméstica e familiar contra a Mulher”

Naquele ano, a *Coordenadoria Estadual da Mulher do Tribunal de Justiça da Bahia* tinha estabelecido que as varas de violência doméstica e familiar contra as mulheres passassem a ser denominadas “Varas de Justiça pela Paz em Casa”.<sup>78</sup> O assunto virou tema durante o encontro e, pela primeira vez, a deliberação decorrente desse debate reconheceu a LMP como derivada “da luta e conquista dos movimentos sociais de mulheres e da própria sociedade brasileira”. O Fórum também continuava manifestando oposição à competência híbrida, ao mesmo tempo em que incorpora algumas interpretações mais compatíveis com uma abordagem de gênero da LMP, como é o caso do reconhecimento da aplicação da lei para mulheres trans.

Os enunciados vão se confirmando, em todo os tribunais do país como uma das principais fontes do direito em matéria da LMP, o que reforça a dedicação que o Fórum dava à revisão dos seus textos a cada ano. Nessa edição do evento, houve outra expressiva ampliação e atualização, conforme o Quadro 3.3:

Quadro 3.3 – Enunciados revogados, alterados e novos, com aprovação no IX Fonavid

Revogados	Alterados	Novos
ENUNCIADO 28: A competência para processar e julgar o crime decorrente do descumprimento das medidas protetivas é dos Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e, onde não houver, das Varas Criminais com competência para julgar os casos afetos à Lei n.11.340/2006. (Aprovado no VI FONAVID)	ENUNCIADO 9: A notificação/intimação da vítima acerca da concessão de soltura do agressor e/ou de qualquer ato processual, pode ser feita por WhatsApp ou similar, quando houver seu consentimento expreso, manifestado em sede inquisitorial ou judicial, por escrito ou reduzido a termo, mediante certidão nos autos por servidor público (Nova redação aprovada por unanimidade)	ENUNCIADO 42: É cabível a intimação com hora certa de medidas protetivas de urgência, em analogia à citação com hora certa (art. 352 a 254, do CPC)

78 Disponível em: <<https://www.jornaldosudoeste.com/varas-de-violencia-domestica-e-familiar-do-estado-da-bahia-passam-a-ser-denominadas-varas-da-justica-pela-paz-em-casa/>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

		<p>ENUNCIADO 43: Esgotadas todas as possibilidades de intimação pessoal, será cabível a intimação por edital das decisões de medidas protetivas de urgência.</p>
		<p>ENUNCIADO 44: A audiência de justificação/multidisciplinar/acolhimento é facultativa e poderá ser designada pelo Juiz para acompanhamento das medidas protetivas de urgência e promoção de encaminhamentos à rede de apoio de vítimas, agressores e familiares ao programa mais adequado, podendo ser subsidiado por equipe multidisciplinar quando existente (arts. 19, 29, 30 e 31 da Lei 11.340/06).</p>
		<p>ENUNCIADO 45: As medidas protetivas de urgência previstas na Lei 11.340/2006 podem ser deferidas de forma autônoma, apenas com base na palavra da vítima, quando ausentes outros elementos probantes nos autos.</p>
		<p>ENUNCIADO 46: A Lei Maria da Penha se aplica às mulheres trans, independentemente de alteração registral do nome e de cirurgia de redesignação sexual, sempre que configuradas as hipóteses do artigo 5º, da Lei 11.340/2006.</p>

Fonte: Página virtual do Fonavid. Disponível em: <[https://www.amb.com.br/fonavid/files/CARTA\\_DE\\_NATAL.pdf](https://www.amb.com.br/fonavid/files/CARTA_DE_NATAL.pdf)>.

## XII Jornada LMP (2018)

Nesse ano ocorreram as eleições nacionais em meio a protestos de rua dos movimentos de mulheres contra a candidatura à Presidência da República de Jair Bolsonaro (PSL), sob o slogan *#Elenão*. A vitória nas urnas desse candidato representou o fim do primeiro ciclo do regime político do *Governo petista*, que compreendeu o período entre o primeiro mandato do presidente Lula e o término do segundo mandato da presidenta Dilma, antecipado pelo processo de *impeachment*. Ela também representava o início de um regime político marcado pelo fechamento do Estado à participação social e pelo desmonte acelerado de uma série de políticas sociais, incluindo as políticas de gênero, de diversidade e de igualdade racial. As ofensivas desse governo contra defensores e defensoras de direitos humanos e contra organizações feministas se escalonaram e passaram a ser parte da rotina do novo regime político.<sup>79</sup>

No CNJ, a euforia com as chamadas soluções alternativas como eixo norteador da PJVDFM parecia ter diminuído um pouco. O CNJ publicou nesse ano os resultados de uma pesquisa por ele promovida no âmbito da série Justiça Pesquisa, sobre justiça restaurativa e LMP (Brasil, 2018, p.159), que apresentavam os limites e desafios das experiências em andamento no país até aquele momento, organizados em torno de quatro eixos: legais/técnicos, operacionais, democráticos e epistemológicos/ideológicos. Os limites legais se referem ao caráter residual da competência da justiça restaurativa em nível processual, somente possível de ser alterado por meio de mudanças legais. Em termos operacionais, a maior parte das experiências em curso eram protagonizadas por magistrados e magistradas, com forte personalização, e baixa sustentabilidade em termos de recursos dos próprios tribunais. Os limites democráticos referem-se às dificuldades de participação das vítimas e da comunidade nas práticas restaurativas conduzidas por uma instituição marcada por uma forte identidade vertical, centrada no poder (seletivo) de juízes e juízas. Por fim, os limites de caráter epistemológico/ideológicos se referem às resistências oferecidas pelas transformações esperadas pelo paradigma da justiça restaurativa, sobretudo pela reprodução das “representações do paradigma punitivo e, em geral, das mitologias que obstaculizam uma visão ampliada e humanisticamente qualificada da Justiça Restaurativa”.

---

79 Ver, por exemplo, o Informe 2020/21 da Anistia Internacional sobre o estado de direitos humanos no mundo. Disponível em: <[https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2021/04/anistia-internacional-informe-anual-2020-21\\_versao-revisada-01.pdf](https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2021/04/anistia-internacional-informe-anual-2020-21_versao-revisada-01.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

Ainda se propagavam, em grande velocidade, projetos com o uso de técnicas circulares ou constelação familiar, sob o enquadramento da justiça restaurativa. Mas no último ano de mandato da ministra Cármen Lúcia na presidência do CNJ e após ela permanecer quatro anos à frente dos processos decisórios do CNJ relativos à PJ-VDFM, talvez fosse mais interessante e necessário focar em temas menos envoltos em polêmicas e que pudessem expressar mudanças institucionais no Poder Judiciário mais compatíveis com as pressões de diversos atores, inclusive, internacionais.

A XII *Jornada LMP* substituiu os símbolos de representação da paz por uma imagem lembrando uma flor ou círculo, de várias cores. O subtítulo “Paz em Casa” também foi alterado pela frase “O luto pela morte. A luta pela vida”, em alusão a um dos temas de relevância nessa edição: o aprimoramento da atuação jurisdicional nos casos de feminicídio. Da mesa de abertura às oficinas, o foco foi acelerar a capacitação da justiça para a adoção de uma perspectiva de gênero na investigação, processo e julgamento de mortes violentas de mulheres. O documento que citei anteriormente, as *Diretrizes Nacionais – Feminicídio*, havia sido publicado em 2016, mas as atividades de capacitação para que profissionais do sistema de justiça pudessem utilizá-la não tinham avançado muito. O evento, então, era uma forma de tentar acelerar esse processo.

O primeiro painel do evento contou com a apresentação de profissionais que integraram o grupo de trabalho organizado pela ONU Mulheres para a elaboração das *Diretrizes* e foi seguido por oficinas feitas por juízes e juízas da Enfam. Essa foi a única *Jornada* em que eu estive presente, como pesquisadora, para coletar dados sobre a atuação das *coordenadorias* na PJVDFM e mediar um dos painéis do evento, relativo à apresentação das “Boas práticas em rede de enfrentamento à violência contra as mulheres”. Dentre as boas práticas apresentadas nesse encontro, diferente dos anos anteriores, o foco esteve em projetos voltados a aprimorar a atuação em rede, a investigação e o monitoramento em casos de feminicídio.

A carta final do evento (Brasília, 2018), mais sintética que as anteriores, focou em recomendações na mesma temática, o feminicídio. Pela primeira vez, aparece, com todas as letras, a recomendação de capacitação de todos os membros de todas as carreiras do sistema de justiça e de segurança pública sobre o uso da “perspectiva de gênero e suas interseccionalidades (raça, cor, regionalidade, sexualidade, religião, deficiência, entre outras)”:

Carta da XII Jornada da Lei Maria da Penha

Brasília, 10 de agosto de 2018

A XII JORNADA LEI MARIA DA PENHA, realizada nos dias 09 e 10 de agosto de 2018, das 09h00 às 19h00, na sede do Supremo Tribunal Federal,

CONSIDERANDO as recomendações constantes das cartas das edições anteriores da Jornada da Lei Maria da Penha (I a XI);

CONSIDERANDO a Portaria nº 15, de 8 de março de 2017, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e dá outras providências;

CONSIDERANDO as reflexões e sugestões resultantes das discussões e debates realizados entre os participantes da XII Jornada da Lei Maria da Penha, que reuniu representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da Polícia Militar;

APROVA as seguintes propostas de ação para subsidiar a implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento às Violências contra as Mulheres e das Diretrizes Nacionais de Investigação, Processamento e Julgamento com Perspectiva de Gênero dos casos de Femicídio:

1. INSTAR a implementação das ações e sugestões constantes no item 6 da Carta II; 4 e 5 da Carta VIII; item I, alíneas “a” e “c”, da Carta IX e itens 1, 2, 3, 6, 8 (art. 24-A da LMP), 11 e 12 do Título I e itens 1, 4 e 5 do Título III da Carta X; 2, 3, 4, 7 e 8 da Carta XI;
2. EXORTAR os Tribunais de Justiça, os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas, as Polícias Cíveis e as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal a *capacitarem seus membros, de forma integrada, sob a perspectiva de gênero e suas interseccionalidades (raça, cor, regionalidade, sexualidades, religião, deficiência, entre outras)*, com observância do protocolo previsto nas Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar os Crimes de Femicídio;
3. INSTAR os Tribunais de Justiça, os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas, as Polícias Cíveis e as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal a dotarem de interoperabilidade seus sistemas informáticos para a específica classificação dos casos de femicídio;
4. PROMOVER a padronização dos trabalhos de investigação de violências contra as mulheres, inclusive nos plantões policiais, desde o início, sob a perspectiva de gênero, em conformidade com as Diretrizes Nacionais de Femicídio;

5. FOMENTAR a investigação dos casos de mortes violentas de mulheres, desde o início, como possíveis crimes de feminicídio, especialmente na elaboração dos laudos periciais;

6. RECOMENDAR aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, onde houver mais de uma Vara do Tribunal do Júri, que especializem uma delas no processamento e julgamento dos crimes de feminicídio;

7. RECOMENDAR aos atores do sistema de justiça e de segurança pública que o atendimento às mulheres vítimas de violência, para fins de concessão de medidas protetivas de urgência, não seja condicionado à tipificação dos fatos como infração penal;

Fica estabelecido, em continuidade ao trabalho desenvolvido nas edições anteriores da Jornada da Lei Maria da Penha, que este encontro continuará a se realizar anualmente, com o objetivo de avaliar o cumprimento da referida lei.

A *Meta 8* do CNJ continuou em 2018 com a mesma redação recebida em 2017. Ainda antes de terminar o mandato da ministra Cármen Lúcia, o CNJ lançou a *2ª edição do Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de VDFM*, aprovou três novas resoluções ligadas à temática de gênero e instituiu um grupo de trabalho para criar e implementar o modelo de Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida para a prevenção e o enfrentamento de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (Portaria 164/18).

A Resolução CNJ n.254, de 4 de setembro de 2018, substituiu a Portaria CNJ n.15/2017, redefinindo a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Em relação à anterior, ela ampliou os objetivos da política judiciária, incluindo o compromisso com o aprimoramento dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres. Ela também incluiu um capítulo sobre violência institucional contra as mulheres, que conceituou o termo, reforçou o dever do Poder Judiciário em garantir a devida diligência no atendimento às mulheres em situação de violência e recomendou a criação mecanismos institucionais por parte dos órgãos do Poder Judiciário para coibir a prática de atos que configurem violência ou que possam atingir os direitos das mulheres relativos à igualdade de gênero e não discriminação. Essa resolução não incorporou, em seu texto, a atribuição que tinha sido prevista às *coordenadorias* na Resolução CNJ n.225/2016 sobre justiça restaurativa acima citada. Ela estabeleceu, no capítulo em que abordou a violência institucional, a vedação à participação de juízes como mediadores, facilitadores ou qualquer outro tipo de atuação similar, nos processos

de violência contra as mulheres em que atuem como julgadores, em observância aos princípios da confidencialidade e do devido processo legal.

As outras duas resoluções aprovadas são a Resolução CNJ n.255, de 4 de setembro de 2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, e a Resolução CNJ n.252, de 4 de setembro de 2018, que estabelece princípios e diretrizes de atenção às mulheres gestantes e lactantes privadas de liberdade. A primeira delas reforça o dever de incorporação da perspectiva de gênero na atividade jurisdicional, enfatizando a necessidade de se empregar esforços para a remoção de barreiras à participação das mulheres como profissionais em todos os órgãos e níveis do Poder Judiciário, exigindo que os Tribunais de Justiça criem medidas para garantir que as mulheres estejam igualmente representadas no Judiciário. A segunda organiza o rol de direitos e de garantias das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade, trazendo diversas orientações, sobretudo, às autoridades competentes para que garantam tais direitos na execução das medidas administrativas e penais. Em março do mesmo ano, a ministra Cármen Lúcia havia realizado uma série de visitas em unidades prisionais onde mulheres grávidas e internas com filhos pequenos cumpriam pena. Essa resolução foi uma resposta institucional aos diagnósticos advindos dessa ação e aos compromissos que ela havia assumido em relação ao tema ainda quando estava na vice-presidência do CNJ.

As edições de 2017 e 2018 da *Jornada* foram as únicas, até então, com relatório extenso publicado na página do CNJ, informando uma síntese de todas as atividades realizadas. Estava em curso, desde o início de 2018, a coleta de dados referente à pesquisa derivada de termo de cooperação técnica entre o CNJ e o Ipea, para desenvolverem conjuntamente a pesquisa “O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”. A proposta era realizar uma ampla avaliação do atendimento prestado pelo Poder Judiciário às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, especialmente no que diz respeito ao seu caráter multidisciplinar e integral. Os resultados da pesquisa foram publicados no ano seguinte.

Em 2018, o CNJ publicou um novo relatório com dados gerais sobre a estrutura judiciária e a litigiosidade em VDFM, compilados até dezembro de 2017. De acordo com ele, havia 122 Varas e Juizados Exclusivos de Violência Doméstica contra a Mulher no país, distribuídas, sobretudo, nas capitais dos estados brasileiros. No ano anterior, esse número era de 109 varas exclusivas. Até dezembro de 2017, 72 (59%) dessas varas judiciárias contavam com serviços psicossociais especializados no atendimento às mulheres. Dos 27 Tribunais, apenas 15 (55%)

disponibilizavam equipes multidisciplinares minimamente adequadas<sup>80</sup> para atuação nas varas especializadas. Em termos de litigiosidade, em 2017 ingressaram nos tribunais de justiça estaduais de todo o país 452.988 casos novos de conhecimento criminais em VDFM e 236.641 medidas protetivas foram analisadas. Também foram registrados no mesmo ano 2.643 casos novos de feminicídio na Justiça Estadual do país (CNJ, 2018).

O amplo volume de ações desenvolvidas em 2018 por parte do CNJ, ao mesmo tempo que expressava mudanças institucionais significativas de gênero no âmbito das PJVDFM, era resultado, também, do fortalecimento da autonomia relativa do próprio órgão em relação à transitoriedade dos mandatos de integrantes do seu conselho e a outros atores externos à sua estrutura na formulação de seu planejamento estratégico e na gestão das políticas. A capacidade de seu corpo técnico em dar algum mínimo de continuidade aos planejamentos definidos a cada ano no âmbito de suas políticas ficava expresso, por exemplo, na continuidade de alguns projetos e ações em VDFM ao longo do tempo. A produção de dados e estudos diagnósticos produzidos ou coordenados pelo seu Departamento de Pesquisas Judiciais começava a oferecer condições para a melhoria da gestão das políticas judiciárias em VDFM.

Outro fator que pode explicar esse alto número de ações institucionais é a relevância que o tema da VDFM assumiu na gestão da ministra Cármen Lúcia. Foram quatro anos de atuação na temática a partir do CNJ, contando os mandatos dela na vice-presidência e na presidência do órgão. Em várias ocasiões diferentes, ela manifestou sua intenção de que sua gestão fosse marcada pelo alto engajamento institucional do CNJ nas temáticas de gênero e violência contra as mulheres. De fato, sua gestão foi responsável pela inserção do tema da violência contra as mulheres nas metas do Judiciário, pela articulação das ações do CNJ nessa área uma política judiciária autônoma, pela criação do maior número de documentos normativos do órgão sobre o assunto, pela introdução de rotinas de transparência e de prestação de contas relativas a todas as ações previstas na PJVDFM e pelo fortalecimento institucional das *coordenadorias* estaduais no âmbito de tais políticas. As auxiliares à presidência que atuaram durante o mandato da ministra Cármen Lúcia também demonstraram familiaridade prévia a temáticas de gênero, violência e políticas judiciárias, o que favoreceu um ganho em termos transparência nas ações realizadas e de qualidade técnica dos documentos citados.

---

80 De acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, elaborado pelo CNJ em 2010, a equipe multidisciplinar mínima conta com dois profissionais – psicologia e assistência social.

Há, ainda, a chegada de novos atores no CNJ, que irão colaborar com a ampliação das demandas por mudanças institucionais de gênero no Judiciário. A resolução que citei acima relativa à participação feminina no Judiciário é resultante da capacidade de influência de outros atores de gênero no CNJ, não necessariamente ligados ao tema da violência doméstica. Esses atores eram, sobretudo, juízas federais, juízas do trabalho e associações profissionais ligadas a esses ramos do judiciário, tais como Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), a Associação dos Magistrados do Distrito Federal (Amagis) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra). Em 2018, as duas primeiras associações promoveram a segunda edição do “Seminário Mulheres no Sistema de Justiça: Trajetórias e Desafios”. O evento subsidiou a formação de uma agenda de ações de incidência jurídica e política voltadas a promover transformações institucionais significativas em termos de equidade de gênero e de raça no Poder Judiciário. Apesar de dialogar com a PJVDFM, esse documento abriu espaço para um subsistema próprio de políticas judiciárias, ligado à promoção da equidade na composição do judiciário, mas que irá favorecer mudanças institucionais de gênero significativas.

Da mesma forma, em 2018 ocorreu o II Encontro de Juízes e Juízas Negros com a sociedade. O evento foi promovido pela Associação dos Magistrados do Distrito Federal e Territórios (Amagis-DF) e pela Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris), reunindo profissionais de diversas áreas do direito, com o objetivo de fortalecer o debate em torno da promoção da igualdade racial, bem como viabilizar a formulação de uma agenda de incidência no Judiciário brasileiro, organizada sob o tema do racismo institucional. O evento contou com apoio de mais seis associações da magistratura, da OAB e da defensoria pública do DF. Um dos pontos de partida do debate proposto eram os dados divulgados pelo Censo do Poder Judiciário de 2018, realizado pelo CNJ, que havia apontado para a presença de, apenas, 18,1% de pessoas negras na magistratura nacional, sendo 16,5% de pardos e 1,6% de pretos. Do universo de 38% de juízas, o número de magistradas autodeclaradas pretas informado no Censo foi de não mais do que 2%. O fortalecimento do debate sobre o racismo institucional nas instituições de justiça abre oportunidades para fazer ressoar no Judiciário as críticas dos feminismos negro e antirracista à maneira como a implementação da LMP têm se dado até então.

O salto quantitativo e qualitativo na PJVDFM ocorrido durante o mandato da ministra Cármen Lúcia, como expliquei antes, não aconteceu sem ambiguidades e contradições. A aproximação com as políticas de justiça restaurativa e de conciliação sem a mediação prévia com as abordagens de gênero e com os direitos

humanos das mulheres, somada ao impulso que algumas das ações do CNJ deram ênfase aos significantes “paz em casa” e “paz na família” encorajaram diversos atores do sistema de justiça a ofertarem projetos de enfrentamento à VDFM em caráter voluntarista, frequentemente desenhados à margem dos serviços públicos da rede e dialogando com abordagens familistas sobre a violência doméstica, ao contrário do propugnado pela LMP.

Ainda em 2018, mas já sob a presidência do ministro Dias Tofoli, o CNJ aprova a Resolução n.270, que assegura a possibilidade do uso do nome social às pessoas trans, travestis e transexuais usuárias dos serviços judiciários, membros, servidores, estagiários e trabalhadores terceirizados dos tribunais brasileiros, em seus registros funcionais, sistemas e documentos. Essa resolução também prevê a formação continuada de profissionais da justiça sobre a temática da identidade de gênero a ser realizada pelas escolas da magistratura.

O X Fonavid ocorreu entre os dias 12 e 15 de novembro de 2018, em Recife (PE), sob o tema “Violências Machistas: Desafios do Sistema de Justiça”. Além de Maria da Penha Maia Fernandes, o evento contou com diversas especialistas para abordar temas como: “Patriarcado Jurídico”; “Dispositivo Amoroso e Processos de Subjetivação das Mulheres: Sobre a Prateleira do Amor e a Vulnerabilização Psíquica”; “Gênero e Masculinidades – Reconstruindo Relações com Equidade”; “Plano de Segurança – Análise de Riscos de Letalidade e Recursos Disponíveis às Vítimas e Sobreviventes”. Pelos títulos, é possível perceber que gênero não parece ser mais um termo a ser evitado. Ao mesmo tempo, há um relativo deslocamento dos temas em relação às discussões sobre a violência doméstica e familiar. Desde as duas últimas edições, o termo *violência doméstica* estava sendo substituído por *violências contra as mulheres*, dando espaço para a discussão sobre várias outras formas de violência, para além da doméstica. Nas oficinas<sup>81</sup> ocorreu o mesmo, mas também destaque a inserção dos conceitos de interseccionalidade e de raça, seguindo o ineditismo ocorrido na *Jornada* do CNJ.

A Carta do X Encontro Fonavid trouxe uma lista extensa de recomendações aos tribunais, muitas delas repetindo temas já contemplados em cartas anteriores, como a intensificação de ações para capacitação profissional e para a melhoria da

81 Títulos das oficinas temáticas: “I Oficina – Programa de Aprimoramento da Alta Performance e Excelência de Magistrados – Pró-Excelência: Aperfeiçoando o Julgamento e Tomada de Decisão a Partir da Neurociência”, “II Oficina Grupos Reflexivos de Homens – Metodologias e Desafios”; “III Oficina – Incidência da Interseccionalidade entre Gênero e Raça na Violência contra a Mulher”; “IV Oficina Respostas eficazes às violências contra as mulheres”. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2018/novembro/x-fonavid-divulga-a-carta-de-recife-e-atualiza-enunciados>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

estrutura das unidades judiciárias e das *coordenadorias*. Outro conteúdo que se repete diz respeito às recomendações relativas à incidência do fórum junto ao Congresso, em razão dos projetos de lei em tramitação, cada vez em maior volume. Não necessariamente essa incidência é feita de modo a discordar ou se contrapor às alterações legislativas propostas, tal como as organizações feministas. Na maior parte dos casos, o Fonavid (2018) aprova uma manifestação de apoio aos projetos de lei, ou sugere nova redação a alguns de seus dispositivos:

#### CARTA DE RECIFE

O X Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID, realizado no Estado de Pernambuco, na cidade de Recife, entre os dias 12 e 15 de novembro de 2018, na sede da Escola Judicial de Pernambuco - ESMAPE, a fim de manter espaço permanente de discussões e apresentações de experiências desenvolvidas sobre o tema, torna público que deliberou e aprovou em Plenário o comprometimento de:

1. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que os mandados de intimação das decisões que aplicam medidas protetivas de urgência, em razão do caráter de urgência, sejam cumpridos imediatamente, à semelhança dos mandados de intimação de decisões liminares (HC, MS etc.).
2. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que articulem, junto às respectivas polícias civis, a adoção de questionário de avaliação de risco, objetivo e uniforme.
3. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que articulem, junto às respectivas polícias civis, para que nos registros de boletins de ocorrência constem os dados sociais e econômicos das vítimas e ofensores, a fim de possibilitar a decretação da medida protetiva de urgência de alimentos provisionais ou provisórios.
4. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que promovam a capacitação de seus oficiais de justiça sobre a Lei Maria da Penha e o cumprimento dos mandados pertinentes à temática.
5. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que realizem a capacitação sistemática dos profissionais integrantes das equipes multidisciplinares e dos servidores das Varas e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, incluídos os especializados e os que dispõem de competência cumulativa.

6. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que levem em consideração, para fins de lotação dos servidores da unidade e da equipe multidisciplinar, nas Varas e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, incluídos os especializados e os que dispõem de competência cumulativa, o perfil profissional de identificação com a matéria.

7. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que promovam ações de cuidado biopsicossocial destinadas aos servidores e profissionais integrantes das equipes multidisciplinares das unidades com competência para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher e das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.

8. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que, por meio das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, promovam encontros estaduais de preparação ao FONAVID, inclusive para definição de representantes das equipes multidisciplinares no referido evento, que, posteriormente, compartilharão os conhecimentos adquiridos com os demais integrantes das respectivas equipes.

9. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF que destinem verba de sua dotação orçamentária para efetivar o cumprimento do art. 3º da Resolução 254, de 04/09/18, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, para execução dos projetos apresentados pelas Coordenadorias Estaduais, voltados à prevenção e ao combate à violência contra a mulher, bem como para implementação, capacitação e fortalecimento da equipe de atendimento multidisciplinar das unidades com competência para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do art. 32 da Lei 11.340/06.

10. Recomendar que o *Colégio de Coordenadores de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – COCEVID* promova encontros nacionais de equipes multidisciplinares com atuação na violência doméstica.

11. Manifestar que, em observância à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher “Convenção de Belém do Pará”, a adoção indistinta da ação penal pública incondicionada no crime de estupro, quando a vítima é maior e capaz, viola a autonomia e intimidade da mulher (art. 225, do CP – Redação dada pela Lei nº 13.718, de 24/09/2018).

12. Propor ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ que promova a efetiva fiscalização dos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF quanto ao cumprimento da Resolução nº 254, de 04/09/18, do CNJ e do Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

13. Apoiar parcialmente o PL 6622/2013, para acrescentar o art. 132-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar a violência psicológica contra a mulher, com proposta de modificação da redação do preceito primário para incluir a redação prevista no art. 7º, inciso II, da Lei Maria da Penha e do preceito secundário, para que a pena cominada seja de “reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa, se a conduta não constitui crime mais grave”, conforme sugerido pela Relatora da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Deputada Sheridan, pela aprovação, com emendas.

14. Apresentar nota pública conjunta com a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB contrária ao PLC 94/2018, que altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar ou a seus dependentes e dá outras providências, uma vez que viola frontalmente a Constituição Federal.

15. Apresentar nota técnica contrária ao PL 10224/2018, que altera a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, relativo à notificação da vítima quanto aos atos processuais realizados no curso do processo, tendo em vista o enunciado 9 do FONAVID e outros fundamentos.

16. Apoiar o PL 7181/2017, que altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para instituir o programa Patrulha Maria da Penha, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para inserir a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar como atividade imprescindível à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

17. Apoiar o PL 197/2014, que altera os arts. 19, 20 e 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha -, a fim de possibilitar a aplicação das medidas protetivas de urgência nela previstas independentemente de sua vinculação a inquérito policial ou a processo penal contra o agressor, e dá outras providências, em consonância com os Enunciados 3, 25, 35 e 37 do FONAVID.

18. Apoiar o PL 10024/2018, que altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o uso de dispositivo móvel de segurança para conferir maior efetividade às medidas protetivas de urgência.

19. Apresentar nota técnica contrária ao PL 10019/2018, que altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a necessidade de realização de audiência de admoestação para a soltura de agressor em caso de revogação de prisão preventiva, por violar garantias constitucionais e fundamentais previstos na CF.
20. Apoiar o PL 96/2017, que acrescenta dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.
21. Apoiar o PL 6294/2013, que altera o art. 20 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para estabelecer que o encaminhamento da ofendida ao abrigo de abrigo deverá ser comunicado em 24 (vinte e quatro) horas ao juiz e ao Ministério Público, para análise imediata dos requisitos da prisão preventiva do agressor.
22. Apoiar parcialmente o PL 6997/2017, para vedar a concessão da fiança prevista no art. 322 do Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941-, nos crimes cometidos com violência doméstica e familiar contra a mulher, apenas à autoridade policial.
23. Apresentar nova redação para o projeto de Lei nº 5.419/2009, que tipifica perseguição insidiosa (stalking), observada técnica legislativa para apresentação de um projeto substitutivo, nos seguintes termos: “Perseguição insidiosa (stalking). Art. 146–A: Perseguir alguém por atos reiterados e de qualquer forma, direta ou indiretamente. Pena: Reclusão, de 02 a 04 anos. Forma Qualificada. §1º: Se o autor do fato foi ou é parceiro íntimo da vítima Pena: Reclusão, de 03 a 05 anos. Perseguição Cibernética. §2º: nas mesmas penas do parágrafo anterior incorre aquele que praticar o crime previsto no “caput” deste artigo valendo-se de comunicações ou redes digitais ou com aumento de 1/3 se praticado por estes meios, mas nas circunstâncias do parágrafo anterior. §3º: As penas deste artigo e parágrafos são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência.”

A carta também menciona o Colégio de Coordenadores de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Cocevid), criado no mesmo ano, em novembro, e composto integrantes das *coordenadorias* de cada um dos tribunais e Distrito Federal. O objetivo da organização é propiciar o intercâmbio de experiências entre elas, especialmente por meio de reuniões anuais. A carta sugere que tal Colégio ajude a promover capacitação às equipes multidisciplinares.

Com a alteração no seu desenho promovida pela Portaria n.15 de 2017 do CNJ, as *Coordenadorias* passaram por significativas mudanças no perfil de atuação e fortaleceram sua influência no âmbito das arenas decisórias sobre a PJ-VDFM. Conforme análise que realizei em estudo anterior (Severi, 2019), com a possibilidade de que as coordenações fossem feitas por juízas ou juízes não necessariamente auxiliares dos tribunais e obrigatoriamente de quem atuasse com a competência jurisdicional na matéria, o número de juízas mulheres na coordenação desses órgãos aumentou significativamente. Em dezembro de 2018, eram 22 (vinte e duas) mulheres à frente dessas estruturas, o que corresponde a 82% do total. Um efeito indireto disso foi aumentar o número de mulheres em espaços de poder nos tribunais.

Na autoavaliação que integrantes das *coordenadorias* ouvidas na pesquisa fizeram sobre as principais conquistas dessas instâncias em relação à melhoria das condições gerais de acesso à justiça para as mulheres em situação de violência, foi recorrente a percepção sobre o crescente reconhecimento do papel desses atores por parte dos órgãos do sistema de justiça e da rede de atendimento, na promoção e divulgação de ações e projetos voltados ao atendimento das mulheres em situação de violência. Em termos de desafios, além da insuficiência de estrutura disponibilizada pelos tribunais, a maioria das pessoas participantes da pesquisa relataram as resistências, sobretudo, dentro do próprio Judiciário para a incorporação da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional, materializada, por exemplo, na baixa participação de integrantes da magistratura nos cursos de capacitação promovidos por elas (Severi, 2019).

O X Encontro do Fonavid também alterou a redação do enunciado n.14 e aprovou três novos textos. Os seus conteúdos não se referiram, apenas, a entendimentos sobre dispositivos da LMP, mas também a demandas endereçadas aos próprios tribunais. A principal delas foi relativa ao fortalecimento das condições estruturais das varas especializadas:

ENUNCIADO 14: Os Tribunais de Justiça dos Estados e do DF deverão prover, obrigatoriamente, os juízos com competência para processar e julgar os processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de Equipe Multidisciplinar exclusiva e do quadro efetivo do Poder Judiciário, com quantidade de profissionais dimensionada de acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Conselho Nacional de Justiça -CNJ. (Alterado)

ENUNCIADO 47: A plenitude da defesa no júri deve se conformar ao disposto no art. 7º, “e”, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher “Convenção de Belém do Pará” e ao disposto no capítulo IX itens 9.1.2 e 9.1.3 das Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres – Femicídio, sendo recomendável ao(à) Juiz(a) Presidente considerar como excesso de linguagem argumentos violentos ofensivos à dignidade da mulher por questão de gênero, devendo intervir nos termos do art. 497, III, do CPP e art. 10-A da Lei 11.340/06.

ENUNCIADO 48: A competência para processar e julgar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência previsto no art. 24-A da Lei Maria da Penha é dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e, onde não houver, das Varas Criminais com competência cumulativa para processar e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

ENUNCIADO 49: 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 no respectivo grupo, por analogia ao que dispõe o art. 94 do Código Penal.

Alguns dos novos enunciados orientaram a compatibilização da aplicação da LMP com as recentes alterações legislativas no tema e reforçaram a importância no uso das Diretrizes Nacionais Femicídio em processos de feminicídio. Em face do crescimento das experiências de grupos reflexivos para homens agressores, o enunciado n.49 expressa a preocupação em dar transparência aos resultados dos projetos em curso no país, em termos de efetividade da medida. Era um vestígio do fortalecimento de vozes críticas não necessariamente às experiências de grupos reflexivos em si, mas à ausência de transparência em relação aos métodos utilizados e à diversidade de projetos.

No Congresso, continuando o ciclo inaugurado em 2018, a LMP passa por mais duas alterações. A primeira é decorrente da Lei n.13.641/2018, de 4 de abril, que tipificou o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. A outra resulta da Lei n.13.772/2018, que reconheceu a violação da intimidade da mulher como violência doméstica e familiar, criminalizando o registro não autorizado de conteúdo de caráter íntimo e privado. Essas novas leis são decorrentes do

conjunto crescente de projetos de lei em tramitação no congresso, propostos majoritariamente por parlamentares homens, tramitando sob o regime de urgência, sem diálogo com os movimentos feministas e com assuntos que reforçam a presença de mecanismos punitivos na LMP ou, quando não, resultam em alterações dispensáveis (Matos; Brito; Pasinato, 2020).

O Consórcio LMP e outros atores do movimento feminista buscavam diálogo com as parlamentares, especialmente da Bancada Feminina, no intuito de dissuadi-las de apoiar tais propostas. Mas, sem o reforço institucional antes oferecido pela SPM, esse trabalho não era tão fácil. A Secretaria não foi extinta, mas se tornou uma pasta com pouco recurso no interior do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, criado naquele ano pelo governo Bolsonaro, em substituição ao Ministério dos Direitos Humanos. Sob a gestão da ex-assessora parlamentar, ministra Damaris Alves, esse ministério passou a ostentar, oficialmente, discursos de hostilização a demandas associadas ao feminismo e a realizar uma espécie de “cruzadas” antigênero e em defesa de valores ultraconservadores sobre família e sobre o papel das mulheres na sociedade.

Em dezembro de 2018, a Comissão Mista de Combate à Violência Contra a Mulher, em parceria com a Procuradoria Especial da Mulher no Senado Federal e a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher na Câmara dos Deputados, realizou um seminário de avaliação da Lei Maria da Penha após 12 anos de sua vigência. Nele, diversas representantes do Consórcio LMP e de movimentos feministas participaram da programação, junto com parlamentares e representantes do CNJ, da ONU Mulheres e de outras órgãos do sistema de justiça. A precarização das políticas públicas na área, a recusa do Judiciário em cumprir a previsão da Lei relativa à competência híbrida nas varas especializadas e as sucessivas alterações legislativas foram os aspectos mais enfatizados pelas pessoas presentes no evento como problemas a serem urgentemente enfrentados pelos poderes públicos.<sup>82</sup>

### **XIII Jornada LMP (2019)**

O tema da XIII *Jornada LMP*, ocorrida entre os dias 8 e 9 de agosto, em Brasília (DF), foi o feminicídio e os mecanismos de avaliação e gestão dos riscos de violência doméstica e familiar. Sua programação centrou-se na discussão sobre a

---

82 As discussões de todo o evento foram transcritas e publicadas em formato de livro pelo Senado, sob o título “Seminário – 12 anos de Lei Maria da Penha”. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564441>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, bem como o fomento à capacitação da magistratura para a adequada identificação e gestão do risco de violência doméstica e familiar.

Em janeiro de 2019, o Conselho Nacional do Ministério Público lançou o relatório final intitulado *Formulário de avaliação de risco FRIDA: um instrumento para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher*,<sup>83</sup> decorrente de uma cooperação entre peritos técnico-científicos do Brasil e da União Europeia sobre Programa de Combate à Violência Doméstica. O projeto que deu origem ao documento tinha como objetivo favorecer a padronização da avaliação de risco em casos de VDFM a ser realizada por profissionais que integram as redes de serviços especializados no tema da violência doméstica. Além do formulário de avaliação de risco, o relatório também contemplou um manual com diretrizes que orientam a sua aplicação.

Após a aprovação da Lei do Feminicídio, vários atores buscavam tornar cada vez mais evidente a relevância em se buscar, no atendimento às mulheres que procuram os serviços da rede, identificar fatores de riscos presentes nos contextos de VDF por elas relatados a fim de prever a repetição da violência ou da ameaça e, com isso, definir melhor e com maior prontidão as medidas protetivas a serem garantidas. O *Formulário FRIDA* contempla um conjunto de perguntas que, após respondidas, é possível classificar o risco de acordo com uma escala de gravidade entre baixo, médio e elevado. Após preenchido o documento, o(a) profissional deverá, junto com a mulher, tomar as decisões sobre as medidas mais adequadas a serem aplicadas e sobre os encaminhamentos a serem realizados.

A elaboração desse tipo de documento não era uma total novidade mesmo dentro do Ministério Público. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por exemplo, iniciou em 2015 a execução do projeto “Proteção Integral à Mulher: avaliação de risco”, com os objetivos de implementar um protocolo de intervenção interinstitucional no distrito federal que pudesse assegurar o atendimento integral às mulheres em situação de VDF, promover a articulação do Ministério Público com os demais integrantes da rede de atendimento e prevenir o homicídio de mulheres e outras formas de violência. No âmbito desse projeto, foi criado um formulário chamado de “questionário de avaliação de risco” a ser respondido pelas mulheres, prioritariamente, quando ela é atendida pelas delegacias de polícia. Para

---

83 Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Formulario-de-avaliacao-de-risco-FRIDA.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Formulario-de-avaliacao-de-risco-FRIDA.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

facilitar o preenchimento, o Núcleo de Direitos Humanos do MPDFT (2016-2018) elaborou o “guia de Avaliação de Risco”, uma publicação voltada a facilitar o trabalho de quem atuava na rede de atendimento (Ferreira; Schlittler, 2018).

Em 2017, o CNJ também tinha criado um grupo de trabalho sobre o mesmo tema, para a construção de um Formulário Nacional de Avaliação de Risco de Violência Doméstica. O trabalho do grupo foi finalizado em 2019. Cada modelo de formulário ou instrumento seguiu uma abordagem metodológica e percursos institucionais próprios para a sua produção e aprovação. Tínhamos um documento do CNMP, que pouco absorveu as experiências já em curso no próprio Ministério Público e um documento do grupo criado pelo CNJ, que não explicitava os fundamentos teórico-metodológicos utilizados para a sua construção. Com dois documentos oficiais e muitas chances de que a aplicação simultânea dos dois, no dia a dia dos atendimentos, viesse a resultar em uma duplicação de informações para, em tese, uma mesma finalidade, a solução encontrada foi a de se unificar os formulários do Ministério Público e do Judiciário. Essa proposta, mais tarde, resultou no documento chamado “Formulário Nacional de Avaliação de Risco”, instituído no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público por meio da Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.5/2020 e Lei Federal n.14.149/2021.

O assunto do feminicídio ganhava muita visibilidade, já que os levantamentos sobre o número de feminicídios na América Latina e Caribe deixavam o país na dianteira dentre aqueles com as cifras de assassinato de mulheres mais altas do continente. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 40% do total de assassinatos de mulheres em tal região ocorrem no Brasil. Em 2017 foram registrados 4.539 assassinatos de mulheres, sendo que 1.133 foram classificados como feminicídios, um aumento de 6,1% em relação a 2016. Em 2019, foram registrados 1.314 feminicídios (7,3% de aumento em relação ao ano anterior). Em todos esses valores há uma maior revitimização de mulheres afrodescendentes (CIDH, 2021). Logo no início de 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiu um documento expressando “preocupação pela prevalência alarmante de assassinatos de mulheres por motivo de estereótipo de gênero no Brasil”, instando o Estado a implementar, urgentemente, “estratégias abrangentes para prevenir tais eventos e cumprir sua obrigação de investigar, julgar e punir os responsáveis; bem como oferecer proteção e reparação integral a todas as vítimas”.<sup>84</sup> Acompanhando esse cenário, a *Meta Nacional n.8* do CNJ foi: “Priorizar o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio

---

84 Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/024.asp>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

e à violência doméstica e familiar contra as mulheres”. A mudança enfatizou o aspecto processual, buscando garantir a maior celeridade dos casos em VDFM e feminicídio: “identificar e julgar, até 31/12/2019, 50% dos casos pendentes de julgamento relacionados ao feminicídio distribuídos até 31/12/2018 e 50% dos casos pendentes de julgamento relacionados à violência doméstica e familiar contra a mulher distribuídos até 31/12/2018”.<sup>85</sup> Essa Meta permaneceu com esse texto até 2021, sem alterações.

Além do debate sobre feminicídio e avaliação de risco, a *Jornada* de 2017 também contou com uma mesa de apresentação da pesquisa que estava em curso desde o ano anterior, feita pelo CNJ e o IPEA, sob o título: “O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”. Como principal resultado, a pesquisa informou que, apesar de um acúmulo de ações institucionais por parte do CNJ e da grande visibilidade alcançada pelo tema da VDFM no Judiciário brasileiro, os tribunais de justiça em todo o país ainda ofereciam variados tipos de resistências para implementar as diretrizes da LMP em temas decisivos para que mudanças institucionais de gênero almejadas pela Lei pudessem acontecer. Predominava, em todo o país, a resposta a esse tipo de violência oferecida por varas penais cumulativas e muita heterogeneidade nos fluxos, práticas, rotinas e entendimentos sobre a LMP em tais feitos.

A pesquisa reforçou as evidências até então acumuladas em uma série de estudos acadêmicos e relatórios feitos por organizações feministas e atores públicos nos treze anos da LMP. Alguns dos principais diferenciais desse estudo em relação a estudos anteriores foram a sua maior abrangência, o uso de uma abordagem mais aproximada à literatura sobre políticas públicas para analisar a atuação de juízes e juíza (burocratas da linha de frente) no cotidiano do primeiro grau e o seu caráter institucional. Foi o primeiro diagnóstico amplo promovido pelo CNJ sobre o funcionamento do Poder Judiciário e sobre sua interação com os demais serviços da rede de atendimento.

A *Carta da XII Jornada* (Brasília, 2019), longa como as demais das últimas edições, a essa altura, repisam os mesmos itens, com poucas variações:

Nós, participantes da XIII JORNADA LEI MARIA DA PENHA, realizada nos dias 08 e 09 de agosto de 2019, das 9h às 18h, no auditório do Superior Tribunal de Justiça (STJ),

---

85 Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Relatorio\\_de\\_Metas\\_Nacionais\\_do\\_Poder\\_Judiciario\\_2019\\_2020\\_04\\_30.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Relatorio_de_Metas_Nacionais_do_Poder_Judiciario_2019_2020_04_30.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CONSIDERANDO as recomendações constantes das cartas das edições anteriores da Jornada Lei Maria da Penha (I a XII);

CONSIDERANDO a Resolução nº 254, de 4 de setembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça, que institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e dá outras providências;

CONSIDERANDO as reflexões e sugestões resultantes das discussões e dos debates realizados nesta edição da Jornada Lei Maria da Penha, durante as oficinas;

APRESENTAMOS, abaixo, as propostas de ações para ampliar a efetivação da Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres:

1. Reiterar a necessidade de implementação das ações e sugestões constantes das Cartas das Jornadas anteriores, até então não atendidas, conforme levantamento feito pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça;
2. Fomentar a implementação de ações educacionais continuadas e de sensibilização, baseadas em dados da Organização Mundial da Saúde e em outras evidências científicas de que a violência doméstica é um fator de risco para a saúde física e cerebral das mulheres e de seus filhos;
3. Aprimorar a articulação da rede de atendimento por meio de fluxogramas, para que a mulher receba atendimento adequado, a fim de criar estratégias de prevenção e educação em espaços de cuidados e de mudanças plurais;
4. Recomendar a criação de cadastro/banco nacional de vítimas e de agressores pelo CNJ, a partir do preenchimento do formulário nacional de avaliação de risco de violência;
5. Fomentar a criação, nos Estados e nos Municípios, de Patrulhas Maria da Penha ou de programa equivalente de Policiamento de Prevenção Orientado à Violência Doméstica (PROVID) e de sistemas de monitoramentos eletrônicos (tornozeleiras, GPS, botões do pânico e aplicativos), por meio de convênios e/ou outros instrumentos legais celebrados entre o CNJ e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, para efetividade das medidas protetivas;
6. Fomentar o estabelecimento de diretrizes nacionais para a implantação das Patrulhas Maria da Penha ou de programa equivalente de Policiamento de Prevenção Orientado à Violência Doméstica (PROVID), considerando, inclusive, a necessidade de capacitação permanente dos agentes, de dotação or-

çamentária específica para essa modalidade de policiamento e de ampliação dos serviços, incluindo a zona rural;

7. Recomendar a instituição de Grupos Reflexivos para homens e para mulheres, como política pública de proteção integral, a ser executada por meio de convênios e/ou protocolos entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Universidades, outras instituições públicas e ONGs, podendo-se, para tanto, utilizar verbas das penas alternativas para a manutenção do programa;

8. Fomentar a capacitação inicial e continuada em questões de gênero e direitos humanos por meio da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), das Escolas Judiciais e/ou de Magistratura Estaduais, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da OAB, das academias de polícia civil e militar, das guardas municipais e das equipes psicossociais;

9. Recomendar aos Tribunais de Justiça o fomento à frequência a cursos de capacitação em direitos humanos e questões de gênero, para fins de remoção/promoção para juizados/varas de violência doméstica e familiar contra a mulher e varas de tribunais de júri;

10. Recomendar o estabelecimento de fluxos para encaminhamento dos filhos, vítimas diretas ou indiretas da violência, aos serviços oferecidos pela rede de atendimento, para acompanhamento pelas equipes de saúde e escolar;

11. Recomendar a capacitação de todos os atores da rede de enfrentamento e de atendimento para a aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ;

12. Recomendar a aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ preferencialmente no primeiro atendimento à vítima, o qual, após preenchido, deverá acompanhar os futuros encaminhamentos, para evitar revitimização;

13. Fomentar a criação e o fortalecimento de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) - AD e de saúde mental, bem como de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e de Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CREAM);

14. Fomentar a criação de termos de cooperação técnica com Universidades, Conselhos Federais de Psicologia, de Serviço Social e de Medicina;

15. Fomentar programas de ensino, capacitação, geração de emprego e renda, tanto para as mulheres em situação de violência doméstica quanto para os autores dessas violências;
16. Recomendar a criação de serviços para atendimento de pessoas com deficiência específicos para mulheres em situação de violência doméstica e, se for o caso, para seus dependentes;
17. Fomentar políticas públicas de habitação/aluguel social que deem prioridade à mulher em situação de violência doméstica;
18. Recomendar a construção de plano de segurança e acompanhamento periódico, pela Polícia Militar/Patrolha Maria da Penha, para a vítima e para sua rede de proteção social (vizinhança);
19. Recomendar aos integrantes da rede a realização de capacitação continuada em raça, gênero e etnia, para conhecimento e desenvolvimento de competências e habilidades, inclusive a de promover intervenções com olhar atento para as estatísticas que apontam a mulher negra como a que mais sofre violência doméstica, especialmente feminicídio;
20. Recomendar a criação e a padronização de fluxos entre os serviços oferecidos pela rede de enfrentamento e atendimento;
21. Recomendar a criação de protocolos com a rede de saúde, inclusive hospitalar, para atendimento e encaminhamento das mulheres em situação de violência doméstica, com atenção especial aos casos de violência sexual;
22. Recomendar a criação de protocolo para garantir a segurança das vítimas durante atendimento hospitalar ou ambulatorial;
23. Recomendar, no caso de respostas afirmativas ao item 23 do Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ, a realização de estudo de mancha criminal e de conflitos e, a partir do resultado desse estudo, articular rede de promoção da cultura de paz e, ainda, estudo de campo para identificar as necessidades do local, com vistas à criação de mecanismos que possibilitem o acesso aos serviços da rede;
24. Recomendar a criação de grupos reflexivos para homens, específicos para agentes da segurança pública envolvidos em violência doméstica e familiar contra a mulher;
25. Recomendar a criação de Núcleos Estaduais de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito da Defensoria Pública;

26. Recomendar a criação de órgãos de execução de defesa da mulher, no âmbito da Defensoria Pública, em todas as comarcas onde houver Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher;

27. Recomendar a implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica e familiar, em especial, aos órfãos de feminicídio;

28. Recomendar aos Presidentes e Corregedores dos Tribunais de Justiça apoio às Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar para a implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ.

Fica estabelecido que este encontro continuará a ser realizado anualmente, com o objetivo de avaliar o cumprimento da Lei Maria da Penha.

Apesar de extensa, há pequenos acréscimos ou diferenciações em relação às cartas anteriores, além de recomendações que ultrapassam a esfera do Poder Judiciário, recaindo sobre órgãos de outros poderes estatais. Há recomendações feitas na carta sem destinatários específicos (itens 20, 21 e 27, por exemplo), ou com proposições bastante generalistas (item 28, por exemplo). As recomendações para que os tribunais criem mais varas especializadas não apareceu. Como nas anteriores, o tema da competência híbrida continua sem espaço. Há várias recomendações relativas à capacitação nas temáticas indicadas pela LMP e de atuação do judiciário em rede de atendimento.

Diferente das primeiras edições das *Jornadas*, de um ano para outro, não há mais nenhum tipo de prestação de contas sobre como o conteúdo das cartas é convertido em ações dentro do CNJ, ou como as recomendações aprovadas foram encaminhadas aos tribunais de justiça e aos demais órgãos citados nos seus textos. Não há dados acessíveis, por exemplo, sobre qual o tipo de avanço que se teve, de um ano para outro, no cumprimento aos temas mais recorrentes nas cartas, como a capacitação e a atuação em rede. Apesar de extensas, as cartas parecem ter assumido um caráter simbólico nos encontros, como um tipo de documento que expressa uma síntese sobre o que foi debatido ao longo do evento, mas não necessariamente um rol de compromissos a serem implementados, de fato.

O XI encontro do Fonavid de 2019 aconteceu em São Paulo, entre os dias 5 e 8 de novembro, com o tema “Educação para equidade de gênero: um caminho para o fim da violência doméstica contra a mulher”. O evento teve um dos maiores públicos de todas as edições: foram quase 350 integrantes da magistratura e das

equipes multidisciplinares, além de um número expressivo de público externo ao Judiciário, em relação às edições anteriores. Diferente da edição no TJMS totalmente aberto ao público e das demais edições que ocorreram sempre fechadas, nesse ano houve um modelo misto: os painéis e mesas da programação foram abertas ao público e os grupos de trabalho mantiveram-se restritos à magistratura e equipes multidisciplinares.

A principal novidade nessa edição não foi, necessariamente, nos temas dos painéis e palestras. Há algumas edições, o Fórum tinha já manifestado alguma abertura para o debate sobre conteúdos antes considerados polêmicos demais. Tampouco a novidade esteve na lista completa de nomes figurando em tais painéis, já que, completados mais de 11 anos de eventos, é possível identificar um conjunto pequeno de nomes que se repetem ao longo dos anos nas atividades das *Jornadas* e dos encontros do Fonavid. A novidade principal foi a abordagem interseccional nos debates e a paridade de gênero e raça/cor na composição das mesas e atividades da programação. Advogadas, professoras, educadoras, intelectuais e juristas negras estiveram em lugar de destaque na maioria das atividades abertas ao público. Da mesma forma como ocorreu no Mato Grosso do Sul, o público ouvinte foi ruidoso, explicitando o desconforto em face de tamanha novidade. Talvez esse desconforto tenha inviabilizado que a abordagem interseccional fizesse algum eco nas recomendações feitas ao final do encontro. Mas essa edição favoreceu algum tipo de abertura, atípica até então, à discussão sobre a articulação entre gênero e raça para a compreensão da violência doméstica, além de favorecer a maior visibilidade à mobilização de juristas negros que vinha ocorrendo nos últimos anos, dentro e fora das instituições políticas de justiça, para se debater o racismo institucional no judiciário brasileiro. Segue o conteúdo da carta (Fonavid, 2019):

#### CARTA DE SÃO PAULO

O XI Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID, realizado no Estado de São Paulo, no período de 05 a 08 de novembro de 2019, no Hotel Maksoud Plaza com abertura no Palácio da Justiça, a fim de manter espaço permanente de discussões e apresentações de experiências desenvolvidas sobre o tema, torna público que deliberou e aprovou em Plenário o comprometimento de:

1. Recomendar aos Estados e ao Distrito Federal que possibilitem que os depoimentos de vítimas de violência doméstica ou familiar contra a mulher, sejam gravados em sede de delegacia de polícia civil, na forma do artigo 10-A, § 2º, inciso III, da LMP.

2. Recomendar aos órgãos de assistência jurídica gratuita ou a Defensoria Pública sobre a necessidade de orientação da vítima, previamente a sua oitiva em Juízo, acerca de seus direitos. 3. Instar os Tribunais de Justiça a cumprirem o disposto no art. 9º da Resolução 284/19 do CNJ, promovendo a capacitação em direitos fundamentais, desde uma perspectiva de gênero, por meio da EN-FAM e das Escolas de Magistraturas Estaduais e Distrital, de magistrados (as) e de servidores (as) que atuem em varas do júri e varas que detenham competência para aplicar a Lei 11.340/06, com vistas à interpretação e aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ, bem como quanto à gestão dos riscos identificados.

4. Oficiar o CNJ para que recomende às Escolas Judiciais e de Magistratura a realizarem cursos de capacitação para o desenvolvimento de projetos, visando à sistematização, à implantação e à replicação de políticas de boas práticas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

5. Recomendar aos Tribunais de Justiça que promovam a capacitação em direitos fundamentais e violência de gênero, de juízes (as) e servidores (as) que atuem em Varas que atendam mulheres em situação de violência doméstica e familiar, incluindo as Varas da Família, Varas da Infância e Juventude, Varas do Tribunal do Júri, Varas Criminais e de Execução Criminal.

6. Recomendar a replicação, pelos Tribunais de Justiça, das boas práticas desenvolvidas pelas unidades com competência em violência doméstica e familiar contra a mulher, às varas de família, da infância e juventude, do Tribunal do Júri, criminais e de execução criminal.

7. Recomendar que no momento da aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco a vítima seja cientificada da possibilidade de compartilhamento das informações com outros profissionais da rede de proteção que irão atendê-la e qual o objetivo de tal compartilhamento. 8. Propor ao Conselho Nacional de Justiça a elaboração de manual sobre a aplicação e compreensão dos fatores de risco dimensionados no Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

O documento reitera a questão da necessidade de maior capacitação, mas agora incluindo, no rol de destinatários das atividades de formação, o corpo de servidores e da magistratura que atua nas áreas cíveis e de família. As consequências em termos de revitimização das mulheres pela não implementação da hibridez nos juzados especializados estavam sendo muito evidenciadas por estudos, notas técnicas, pareceres e por ocasião da alteração feita pela Lei Federal n.13.894/19, que

reforçava a competência dos juizados de VDFM em ações de divórcio ou de dissolução de união estável. O Fonavid chegou a emitir Nota Técnica sobre o tema (Nota Técnica de Apoio Parcial ao PL 510/2019), argumentando ser contrário ao que chamou de “extensão da competência” dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para causas típicas das Varas de Família, “sob pena de abarrotamento de ações que gerará grave prejuízo à celeridade no cumprimento das medidas protetivas de urgência, coração da Lei Maria da Penha”.<sup>86</sup>

Os enunciados aprovados em 2019 reforçam entendimentos e orientações especialmente nas temáticas das medidas protetivas de urgência e da implementação do formulário de avaliação de risco. Em geral, são enunciados que trazem entendimentos centrados na proteção e garantia dos direitos das mulheres em situação de violência, reforçando o caráter autônomo das decisões sobre medidas protetivas em relação a algum processo judicial principal e seu papel de prevenção de formas mais agravadas de violência e de violação de direitos. Abaixo, o conteúdo dos enunciados:

ENUNCIADO 11: Poderá ser fixada multa pecuniária, a fim de assegurar a eficácia das medidas protetivas de urgência, sem prejuízo da configuração do crime previsto no art. 24-A da Lei 11.340/06. (Alterado)

ENUNCIADO 31: As medidas protetivas de urgência, previstas na Lei Maria da Penha, são aplicáveis nas Varas do Tribunal do Júri. (Alterado)

ENUNCIADO 33: O juízo que receber requerimento de medidas cautelares e/ou protetivas poderá apreciá-las e deferi-las, com precedência ao juízo sobre sua competência, que poderá ratificar ou não o deferimento, após distribuição e recebimento. (Alterado)

ENUNCIADO 41: A vítima pode ser conduzida coercitivamente para audiência de instrução criminal, na hipótese do artigo 201, parágrafo 1º do CPP. (Alterado)

ENUNCIADO 50: Deve ser respeitada a vontade da vítima de não se expressar durante seu depoimento em juízo, após devidamente informada dos seus direitos.

ENUNCIADO 51: O art. 20 da LMP não foi revogado tacitamente pelas modificações do CPP, ante o princípio da especialidade.

---

86 Disponível em: <<https://assets-institucional-ipg.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2020/10/Nota-Cons%C3%B3rcio-Maria-da-Penha-Competencia-Hibrida.pdf>>. Acesso em: 29 de mar. 2022.

ENUNCIADO 52: Compete ao(a) juiz(a) de cada Comarca, podendo contar com o apoio da respectiva Coordenadoria da Violência Doméstica, articular a rede de proteção e de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, independentemente da existência de processo judicial, visando à implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, nos termos da Resolução 284/19 do CNJ.

ENUNCIADO 53: Compete ao(a) Juiz(a) de cada Comarca, com o apoio da respectiva Coordenadoria da Violência Doméstica, articular a rede de proteção e de atendimento à mulher em situação de violência doméstica visando à capacitação em direitos humanos, com perspectiva de gênero, para a aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ.

ENUNCIADO 54: As Medidas Protetivas de Urgência deverão ser analisadas independentemente do preenchimento do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, o qual deverá ser aplicado, preferencialmente, pela Polícia Civil, no momento do registro da ocorrência policial, visando a celeridade dos encaminhamentos da vítima para a rede de proteção.

ENUNCIADO 55: Em caso de não aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco pela Polícia Civil no momento do registro da ocorrência policial, a aplicação será realizada pela equipe técnica de atendimento multidisciplinar ou servidor capacitado do juízo preferencialmente antes de qualquer audiência.

ENUNCIADO 56: O compartilhamento do Formulário Nacional de Avaliação de Risco para fins de encaminhamento à rede de atendimento é facultativo e será realizado a critério do profissional, por meio eletrônico institucional ou, na impossibilidade, por meio de malote/expediente institucional, preservado o sigilo das informações.

No Congresso, em 2019, além da alteração no artigo que disciplina a competência das varas especializadas, outras quatro leis foram aprovadas alterando a LMP e cerca de 139 projetos de lei seguiam em tramitação com a mesma finalidade. A Lei Federal n.13.827, de 13 de maio de 2019, por exemplo, alterou a LMP para autorizar “a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes”, bem como “determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça”, garantindo o acesso do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos de segurança pública e de assistência social, para a fiscalização e efetivação das medidas protetivas.

A proposta do banco de dados teve como objetivo principal dar transparência e permitir o controle das instituições e da sociedade a respeito das medidas protetivas de urgência no âmbito da LMP. O CNJ responderá a essa previsão legal no ano seguinte, com a criação do Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência (BNMPU), por meio da Resolução n. 342/20, com dados estatísticos sobre o número de medidas protetivas concedidas por tribunal, por grau de jurisdição, por data de ajuizamento, por data da decisão que avaliou a medida e por desfecho da decisão. A criação do BNMPU foi uma das primeiras ações do CNJ visando dar cumprimento à diretriz da LMP de criação de sistema de informação sobre os processos em VDFM, para além dos próprios dados disponibilizados pelo *Justiça em Números*.

É possível dizer, então, que nem todas as mudanças na LMP eram prejudiciais ao modelo de enfrentamento à VDFM preconizados por ela. Mas o sinal de alerta já estava aceso para diversas organizações feministas e para o Consórcio LMP que, desde 2017, ao analisarem todas essas propostas em conjunto, percebiam que a maioria tratava de matéria penal, buscando criar tipos penais ou aumentar penas em crimes já previstos e associados à VDFM. Um grande reforço a esse conjunto de projetos foi dado pelo ex-juiz e então ministro da justiça, Sérgio Moro no mesmo ano.

O ministro participou da abertura da *Jornada LMP* de 2019, afirmando que a violência doméstica contra as mulheres é “decorrente de defeito cultural” e de um “ânimo criminoso” que tem que ser combatido. Seria necessário, então, ter “instrumentos na legislação para cuidar desta questão”.<sup>87</sup> O ministro preparava, à época, o chamado Pacote Anticrime, composto por uma série de propostas de reforma legislativa de caráter penal. Parte desse pacote envolvia novos tipos penais, aumentos de penas e a criação de outros dispositivos penalizantes ligados ao tema da VDFM. A violência doméstica aparecia como parte das estratégias de redução da criminalidade no país, algo que, de novo, distorce a abordagem preconizada pela LMP que busca compreender a violência perpetrada por homens como parte de um contexto maior de hierarquias sociais existentes, ao invés de retratá-los como desviantes.

Enquanto o Ministério da Justiça aumentava o caráter penal da resposta estatal à VDFM, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, precarizava ainda mais as políticas de prevenção e os serviços da rede de atendimento. Em 2019, o “Programa

---

87 Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/08/moro-diz-que-violencia-domestica-e-causada-por-defeito-cultural-e-animo-criminoso.ghtml>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento a Violência” foi substituído pelo “Programa Juntos pela Vida: Família e Direitos Humanos” para o período 2019 a 2023. O objetivo desse último seria: “Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos”<sup>88</sup>

Esse novo ambiente de ameaça a direitos humanos das mulheres gerou algumas formas de articulação já em 2019, como a criação da Frente Parlamentar Feminista Antirracista com Participação Popular, como estratégia para defesa dos direitos das mulheres no Congresso Nacional. A nova edição da Marcha das Margaridas, em 2019, levou quase 100 mil mulheres a Brasília, demandando soberania popular, democracia, justiça, igualdade e uma vida livre de violência. Mais de 3.000 mulheres indígenas também participaram da 1ª Marcha Nacional das Mulheres Indígenas, com a produção de uma carta que, entre outras coisas, reafirma a necessidade de uma legislação específica de enfrentamento à violência contra as mulheres indígenas, culturalmente orientada à realidade dos povos indígenas.<sup>89</sup> Os movimentos de mulheres e feministas buscavam novas formas de articulação para tentar, ao menos, frear o desmanche das políticas e dos direitos das mulheres no país.

#### **XIV Jornada LMP (2020)**

Logo na primeira semana de março de 2020, diversas integrantes do Consórcio LMP estavam reunidas na sede da CFEMEA, em Brasília, para realizar o planejamento de ações para 2020, considerando o quadro que descrevi acima. O grupo aproveitou para conversar com parlamentares integrantes da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados sobre o conjunto de propostas de alterações legislativas, a maior parte delas voltadas ao maior recrudescimento de medidas penais ligadas à violência doméstica contra as mulheres, encaminhadas por Sérgio Moro. A intenção era que as parlamentares aceitassem conduzir as propostas para aprovação em regime de emergência ou como substitutivas de outros projetos de lei que já estavam em tramitação no congresso sobre temas afins. Nos noticiários,

88 Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/pasta-de-damares-tem-r-394-mi-como-a-ministra-vai-utilizar-esse-recurso/?cn-reloaded=1>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

89 Disponível em: <<https://cimi.org.br/2019/08/marcha-mulheres-indigenas-documento-final-lutar-pelos-nossos-territorios-lutar-pelo-nosso-direito-vida/>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

já se ouvia falar sobre o primeiro caso de brasileiro testado positivo para a Covid-19. Dias depois, tivemos a notícia da primeira morte no país pelo novo vírus, uma trabalhadora doméstica que havia contraído o vírus de seus empregadores recém-chegados da Itália. Logo em seguida, houve a decretação do estado de calamidade pública em razão da Covid-19, por meio do Decreto Legislativo n.6, de 20 de março de 2020.

Assim que a crise sanitária se instalou no Brasil, o assunto da violência contra as mulheres tomou rapidamente a atenção da mídia brasileira. Diversos organismos internacionais de direitos humanos emitiram documentos apontando para os riscos mais agravados às mulheres não só da própria doença, mas decorrentes das medidas sanitárias voltadas a mitigar a sua propagação. Houve uma particular preocupação com as situações de violência doméstica contra mulheres e meninas que poderiam ser agravadas com as medidas de distanciamento social (ONU Mulheres, 2020; Mesecvi, 2020).

Os movimentos de mulheres e feministas brasileiros, rapidamente, reorganizaram suas agendas e passaram a pautar a urgência de se pensar em medidas que pudessem mitigar os efeitos da pandemia sobre as mulheres no Brasil, em razão dos inúmeros efeitos previsíveis da pandemia sobre as condições de vida das mulheres e seus familiares. Era preciso pensar a pauta do enfrentamento à violência doméstica de modo combinado com outros temas, como o agravamento das condições de vida e de trabalho das trabalhadoras domésticas. Tal categoria profissional, historicamente uma das categorias laborais em situação das mais precárias em termos de garantias, foram coagidas a manter o trabalho, mesmo com o risco de contágio, sob pena de dispensa ou demissão.

Era necessário, mais do que nunca, manter os serviços da rede de atendimento em pleno funcionamento para dar conta das demandas advindas do novo quadro. A alternativa mais largamente utilizada foi a conversão dos atendimentos presenciais para o formato virtual, sobretudo por meio de canais em celular, como *WhatsApp*. Essa alternativa parecia simplificar o acesso das mulheres à justiça e aos serviços. Mas para a maioria daquelas que passaram a dividir o único aparelho de celular da família com filhos e filhas, para que pudessem participar das atividades na escola, ou com a própria pessoa agressora, essa alternativa não ajudava muito.

Além da conversão para o modelo de atendimento remoto, o CNJ instituiu um “Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos para a indicação de soluções ao Conselho Nacional de Justiça voltadas à prioridade de atendimento das vítimas de violência doméstica e familiar ocorrida durante o isolamento social em decor-

rência da pandemia do novo coronavírus – Covid-19”.<sup>90</sup> O primeiro resultado desse grupo foi o lançamento da “Campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica”, em parceria com a OAB. O objetivo seria facilitar pedidos de ajuda das mulheres em situação de violência, com o preparo dos atendentes em farmácias ou drogarias para acionar a Polícia Militar, caso aparecessem mulheres mostrando um sinal “X” na palma da mão ou em pedaço de papel como forma de denúncia.

Tanto a XIV *Jornada LMP* – ocorrida em 5 de novembro –, quanto o XII *Fonavid* – que ocorreu entre 19 e 23 de outubro – aconteceram em formato virtual em 2020. No caso da *Jornada*, o evento foi quase protocolar, com duração total de 3 horas e em formato virtual. O objetivo do encontro, naquele momento sob a presidência do ministro Luiz Fux, foi realizar uma “avaliação da violência doméstica em mulheres vulneráveis, por meio de quatro abordagens: mulheres que residem no campo, mulheres refugiadas, mulheres indígenas e mulheres negras”. Para cada uma das abordagens, uma juíza ou desembargadora fez uma apresentação de 30 minutos, aproximadamente. Na mesa de Abertura, além de representação do *Fonavid* e do CNJ, estreava a representação do *Cocevid* e da *Anamatra* (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho). O evento não tem carta final.

No encontro do *Fonavid*, o tema principal foi “Violência de Gênero e Covid-19: Desafios no enfrentamento de duas pandemias do século XXI”. Houve espaço para a construção e aprovação da tradicional Carta (*Fonavid*, 2020):

#### CARTA DO FONAVID VIRTUAL

O XII Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID, realizado de forma 100% virtual em função da pandemia do COVID-19, no período de 19 a 23 de outubro de 2020, a fim de manter espaço permanente de discussões e apresentações de experiências desenvolvidas sobre o tema, mesmo neste momento em que uma pandemia assola o mundo todo, torna público que deliberou e aprovou em Plenário o comprometimento de:

1. Apresentar notas técnicas com relação aos projetos de lei abaixo relacionados, diante do que foi discutido na oficina da sala legislativo realizada no dia 21/10/2020:

- 1.1) PL nº 568/2020 - visa à alteração da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para vedar a possibilidade de concessão de fiança nos casos de crimes previstos na Lei Maria da Penha. A redação prevê o aumento da pena do delito pre-

90 Ver: Portaria CNJ n.70, de 22 de abril de 2020.

visto no art. 24-A, para 6 meses a 4 anos, além de vedar a concessão de fiança nos crimes previstos na Lei Maria da Penha (art. 24-A, §2º) – Conclusão da oficina é a apresentação de uma nota técnica no sentido de apoiar a vedação de concessão de fiança pela autoridade policial, ficando a faculdade restrita à análise do(a) magistrado(a). Sugerir a mudança na redação para que a vedação de fiança pela autoridade policial alcance todos os delitos cometidos no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher e não apenas os delitos previstos na Lei 11.340/2006.

1.2) PDL 308/2020 - visa sustar a Portaria nº 340, de 22 de junho de 2020, que cria o Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio. Conclusão é pela apresentação de nota técnica apoiando o projeto, pois o Brasil já aderiu ao Modelo de Protocolo latino-americano de investigação de mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio), consubstanciado no “Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres”, sendo que essas diretrizes já tratam do tema com mais transparência e profundidade. Ademais, as Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres já foram implementadas na maioria dos estados brasileiros.

1.3) PL 6296/2013 propõe modificações na Lei 8.213/91 e na Lei Maria da Penha (11.340/2006) para instituir auxílio transitório decorrente de risco social provocado por comprovada situação de violência doméstica e familiar contra a mulher, dentre as previsões do artigo 18 da Lei Previdenciária e o equipara aos eventos decorrentes de acidente de trabalho (art. 21 da Lei 8.213/91).

Conclusão da oficina foi pela apresentação de nota de apoio parcial ao projeto, favorável à instituição do auxílio transitório, mas sem a necessária vinculação da concessão do benefício ao recolhimento da contribuição 9% pelo suposto ofensor em sede de medidas protetivas e independente de perícia.

2. Aprovação de requerimento ao Procurador-Geral da República, com cópia para o Ministro Luiz Fux e para a Presidente da AMB, Renata Gil Videira, sugerindo a recondução da Conselheira Maria Cristiana Amorim Ziouva, diante do excelente trabalho que vem realizando no Conselho Nacional de Justiça na área do combate e enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e em razão da necessidade de que esse trabalho não tenha solução de continuidade.

3. Aprovar a criação de um grupo de juízas e juizes voluntários para acompanhar os projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional. Tal grupo terá

o número de 5 participantes e auxiliará a comissão legislativa escolhida anualmente. Os interessados se inscreverão e a Diretoria será responsável pela escolha, tendo preferência os(as) colegas que já estejam fazendo este estudo e que não estão na representação das regiões na Diretoria.

4. Propor ao Conselho Nacional de Justiça e à Escola Nacional de Formação de Magistrados a criação de um grupo de estudos, com a participação do Fonavid, para a formulação de um protocolo brasileiro de Julgamento com Perspectiva de Gênero e suas Interseccionalidades.

5. Oficiar o CNJ para que recomende aos Tribunais de Justiça do país o fornecimento de meios adequados (como celulares institucionais, chips pós-pagos e ou WhatsApp business) e garantia de condições de trabalho (equipamentos de proteção adequados para realizar os atendimentos presenciais/visitas domiciliares das equipes técnicas), para todos os Juizados/ Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher e equipe multidisciplinar, diante da ausência desses equipamentos na maioria dos tribunais do país.

O XII FONAVID torna público, que não foram revisados ou elaborados novos enunciados, diante da dificuldade apresentada para a discussão e votação de enunciados na forma virtual. Campo Grande, 23 de outubro de 2020.

Em 2020, o CNJ também criou a Portaria CNJ n.259, de 20 de novembro de 2020, instituindo outro grupo de trabalho, para elaboração de estudos e propostas visando ao combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Os objetivos são bem extensos:

I – acompanhar e aprimorar a Campanha Sinal Vermelho contra a violência doméstica;

II – desenvolver ações que ampliem e garantam o acesso de mulheres e meninas em situação de alta vulnerabilidade, como indígenas, negras, com deficiência, refugiadas, imigrantes, mulheres do campo e LGBTQI+ vítimas de violência, ao sistema de justiça e à rede de proteção e atendimento;

III – desenvolver protocolo brasileiro para o julgamento com perspectiva de gênero, em cumprimento de tratados e documentos internacionais ratificados pelo Brasil sobre a matéria, com a utilização do arcabouço protetivo legal e jurisprudencial para a desestruturação das assimetrias de poder decorrentes de gênero;

IV – aprimorar o processo de aplicação do formulário nacional de avaliação de risco, relativamente à capacitação dos agentes envolvidos, com implementação dos métodos eleitos para a indicação dos fatores indicativos de violência;

V – capacitar, com perspectiva de gênero, magistrado(as) atuantes em unidades judiciárias com competência para aplicação da Lei Maria da Penha;

VI – estruturar departamentos, nos estados e no Distrito Federal, específicos para a execução criminal das penas aplicadas aos condenados pela prática de crimes contra vítima mulher, em razão do gênero;

VII – notificar deferimento ou indeferimento de pedido de medida protetiva de urgência às vítimas de violência doméstica e familiar por meios eletrônicos, com informações pertinentes para o caso de nova violência ou descumprimento da medida protetiva de urgência, anotada a necessidade de prévia anuência da vítima, no momento do requerimento;

VIII – desenvolver programa de instrução, capacitação e trabalho para mulheres encarceradas, por meio de ações com o terceiro setor e com a iniciativa privada, na medida em que a violência doméstica também está presente no histórico das presidiárias;

IX – fomentar o cumprimento da Resolução CNJ nº 253/2018, a fim de possibilitar o reconhecimento do direito das vítimas à reparação integral dos danos causados pela infração, conforme disposto no artigo 387, IV, do CPP;

X – 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;

XI – padronizar conteúdo programático dos grupos reflexivos formados por agressores, tal como previsto na recente alteração da Lei Maria da Penha, com a finalidade de evitar a reiteração criminosa e estabelecer a cultura de paz;

XII – desenvolver o “mediajud-vd”, canal digital relacionado ao protocolo de medidas protetivas de urgência, visando à exclusão de conteúdos ofensivos e de ameaças nas redes sociais;

XIII – aprimorar o Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência, com o desenvolvimento de plataforma que permita a interlocução entre os estados e o Distrito Federal quanto aos pedidos de medidas protetivas formulados on-line pela própria vítima;

XIV – desenvolver cadastros nacionais:

- a) de vagas para abrigamento de mulheres vítimas e filhos menores; e
- b) de vagas para instrução, capacitação e trabalho para as mulheres vítimas.

XV – desenvolver o Banco Nacional de entidades com projetos voltados ao enfrentamento à violência doméstica, para os fins da Resolução CNJ nº 154/2012;

XVI – propor ato normativo sobre a necessidade de apreensão imediata da arma do agressor, em casos de violência contra a mulher; e

XVII – desenvolver outras ações que reputar pertinentes para o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Novas demandas são inseridas na lista de objetivos do grupo de trabalho, composto agora por representantes de tribunais federais e de diversos estados e distrito federal. Entre essas demandas, está o aperfeiçoamento de ações em curso – BNMPU, Formulário de Avaliação de risco e Campanha Sinal Vermelho – e outros temas inovadores na arena decisória sobre a PJVDFM. Esses temas incluem a criação de protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, a especialização da política judiciária para abarcar demandas específicas de grupos de mulheres em maior vulnerabilidade, a criação de alguns cadastros nacionais que possam facilitar o encaminhamento das mulheres a serviços da rede de atendimento e o aperfeiçoamento das medidas que possam favorecer a reparação de danos às vítimas de violência. Para o encaminhamento dessas novas ações, foram criados vários outros grupos de trabalho específicos, envolvendo integrantes de diversos ramos do judiciário.

Há sinais, portanto, de um aprimoramento das atividades de gestão da PJVDFM, a partir do fim de 2019. Todavia, os temas da competência híbrida e da ampliação das varas especializadas não aparecem nessa lista. Da mesma forma, os objetivos mais reiterados nos compromissos assumidos durante as *Jornadas* há vários anos, como a capacitação permanente de profissionais da justiça e o fortalecimento da atuação em rede de atendimento, ficam de fora da lista carregada de novas ideias. A aproximação de integrantes de outros ramos do Judiciário nos grupos de trabalho ocorre de modo a fortalecer a política judiciária de equidade de gênero e que pode trazer ganhos indiretos à PJVDFM, especialmente pelo reforço que ela oferece à diretriz da LMP de transversalização da abordagem de gênero no Poder Judiciário.

O Consórcio LMP, no início de abril, emitiu uma Nota Técnica, sobre “Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional sobre medidas para o enfrentamento à violência doméstica e familiar, no contexto do distanciamento social, decorrente da vigência do Estado de Calamidade Pública instituído pelo Decreto n.6/2020”. Em menos de um mês da chegada do novo coronavírus, havia 6 Projetos de Lei (PL) em tramitação, visando garantir o atendimento a mulheres em situação de violência doméstica contra mulheres e meninas no período de distanciamento social. Buscando incidir sob o Congresso, o documento apresentou uma análise de aspectos positivos trazidos por tais projetos e de dimensões que poderiam ser aprimoradas. Ao final, o Consórcio fez um conjunto de recomendações, sendo que uma das principais envolve a “atuação do Congresso Nacional, dentro de suas competências, para que seja feita a liberação imediata de recursos a fim de recompor e assegurar o funcionamento dos serviços estaduais e municipais da rede de instituições voltadas para a atenção às mulheres em situação de violência”.<sup>91</sup> No mesmo ano, o Consórcio também emitiu uma nota técnica sobre o tema da competência híbrida, reforçando a argumentação sobre a relevância de tal instituto jurídico.<sup>92</sup> O grupo, ainda, organizou uma série de palestras virtuais sob o eixo “Diálogos sobre a Lei Maria da Penha”, reunindo representantes do sistema de justiça, da segurança pública, integrantes dos poderes Legislativo e Executivo, pesquisadoras e atuantes nos movimentos feministas, buscando avaliar e construir meios para a devida implementação da referida lei a partir de uma perspectiva feminista antirracista e interseccional.<sup>93</sup> Foram cinco encontros, entre os dias 17 de agosto e 22 de setembro, que passaram por temas como: implementação de políticas públicas, feminicídio, educação em gênero, competência híbrida e as formas de cooptação do modelo feminista de resposta proposto na LMP pela cultura punitivista e pelo racismo institucional.

Organizações como a Themis e o Instituto Gedelés, diante da pandemia, logo buscaram redefinir suas ações para suprir em parte os serviços, ao menos em seus contextos locais. Elas mobilizaram recursos para distribuição, por exemplo, de cestas básicas e produtos essenciais para mulheres atendidas pelas Promotoras Legais Populares, além de créditos para celulares e aparelhos eletrônicos. O atendimento e apoio a trabalhadoras domésticas também foi um tema em grande evi-

---

91 Disponível em: <<https://bit.ly/3MiOLyw>>. Acesso em: 9 maio 2022.

92 Disponível em: <<http://themis.org.br/consorcio-lei-maria-da-penha-elabora-nota-tecnica-sobre-competencia-hibrida-dos-juizados-de-violencia-domestica-e-familiar/>>. Acesso em: 9 maio 2022.

93 Disponível em: <<https://bit.ly/3szmooe>>. Acesso em: 9 maio 2022.

dência junto a essas organizações. A proximidade dos serviços públicos à atuação das PLP no contexto da pandemia foi destacada em uma das Notas Técnicas do IPEA como parte das recomendações que o órgão fez aos poderes públicos para mitigar os efeitos agravados da pandemia sobre as mulheres.<sup>94</sup> As PLPs foram reconhecidas no estudo como um elo muito importante entre as mulheres em maior vulnerabilidade e as políticas públicas nos contextos em que o Estado nem sempre consegue chegar.

## Jornada LMP 2021

A LMP completou 15 anos. Nesse período, foram criadas 145 varas especializadas exclusivas para o tema da violência doméstica, com 1.296 servidores ou servidoras, em todo o país. Algumas delas contavam com setores psicossociais exclusivos (74). Isso é algo muito aquém da estrutura necessária para processar de modo adequado as demandas em violência doméstica, crescentes em todo o país. De acordo com os dados disponibilizados pelo Programa *Justiça em Números* do CNJ relativos ao ano 2020 (2021<sup>95</sup>), esse número de varas especializadas em violência doméstica é um dos menores quando comparado ao quantitativo de varas especiais em outros temas, como infância e juventude (169), por exemplo. Tais varas conseguem ser responsáveis pelo processamento de, apenas, 33% do acervo de processos em violência doméstica do país. O restante (67%) é processado em varas comuns. Esse percentual não é homogêneo quando consideramos os dados de cada tribunal. Os valores mais baixos são do TJMG (14%) e de TJSC (14%). Já os mais altos, superiores a 90%, são do TJDFT e do TJRR. O tema da violência doméstica é um dos assuntos de maior demanda em quase todos os tribunais estaduais brasileiros, sendo que, no TJDFT e no TJMT, ele está entre os cinco maiores assuntos demandados em tribunais estaduais. Quando se considera a média de processos baixados e em tramitação em varas exclusivas por unidade judiciária

94 O documento sugere, entre várias recomendações para ações de enfrentamento à VDFM durante a pandemia, que os agentes públicos desenvolvam “alternativas de proximidade às comunidades mais pobres com menor incidência de acesso aos meios digitais, como por meio de ações da Polícia Militar com a Patrulha/Ronda Maria da Penha e, conforme também sugere PNUD (2020), consultas diretas (mediante plataformas virtuais) com organizações de mulheres de base comunitária. Este contato também pode se dar com agentes comunitários/as de saúde e promotoras legais populares” (Alencar et al., 2020, p. 19).

95 *Justiça em números*: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2022.

e competência, a violência doméstica está na 4ª posição, com a média de 2.951 processos pendentes e 1.126 processos baixados por vara, perdendo para áreas de grande litigiosidade como execução fiscal/fazenda pública, execução penal e órfãos e sucessões. As médias no tema da violência doméstica ficam à frente daquelas das varas exclusivas de família, cíveis, criminais, de infância e juventude e tribunal do júri.

A precária e insuficiente estrutura judiciária soma-se com as dificuldades para que o Judiciário atue de modo integrado com outros sistemas, dando realidade à ideia de rede de atendimento ou atendimento integral. Nos últimos anos, essas dificuldades já não eram só relativas a fatores internos ao Judiciário, mas também derivados do desmonte das políticas e dos serviços no âmbito do Executivo e da continuidade dos efeitos da pandemia pela Covid-19.

Tínhamos *coordenadorias* instaladas em todos os tribunais estaduais. Ainda que contassem com pouca estrutura para realização de seus trabalhos, esses atores foram ganhando maior visibilidade, diversificando suas práticas e aumentando sua influência na arena decisória da PJVDFM. O dever de capacitação permanente dos quadros do Judiciário acabou ficando, em maior medida, para as atividades feitas por esses atores em seus estados, segundo formatos bastante variados. Mesmo com o histórico de diálogo na arena do CNJ junto à Enfam para constrangê-la a assumir tal responsabilidade em escala nacional ou para criar algum tipo de diretriz ou mecanismo voltada à homogeneização e ao acompanhamento dessas práticas de capacitação, isso não aconteceu nesses 15 anos.

No CNJ, tínhamos, desde 2018, a resolução que disciplinava a PJVDFM, a segunda edição do manual de rotinas das varas especializadas e uma pesquisa realizada, de abrangência nacional, com dados que apontavam para a ampla diversidade de perfis de atuação do Judiciário no tema, variando desde posições mais conservadoras e reprodutoras de práticas contrárias ao disposto na LMP até os perfis mais comprometidos e que, exatamente por isso, sentiam em maior medida a precariedade das estruturas judiciárias disponibilizadas pelos tribunais estaduais até então para que fosse possível garantir o acesso à justiça para as mulheres em situação de VDF com base em critérios mínimos de qualidade. O tema da VDFM repetia-se como uma das metas nacionais do Judiciário há mais de quatro anos seguidos. As *Jornadas* seguiram acontecendo durante todo esse período, sem interrupções, apesar de mudanças em seu formato e nas parcerias para a sua realização ao longo do tempo. A SPM foi saindo de cena no correr das edições do encontro e mais atores do próprio Judiciário foram ganhando lugar nas mesas. A programação que, antes, era centrada na divulgação e avaliação dos resultados das ações

realizadas por parte do CNJ e da SPM, especialmente nos últimos cinco anos, foi cedendo espaço para um modelo de evento de caráter mais informativo sobre temas variados ligados à VDFM e sobre equidade de gênero no sistema de justiça.

Houve melhorias na transparência dos dados, com o aperfeiçoamento constante do Painel de Monitoramento da PJVDFM e com a criação do BNMPU. Os dados desses sistemas permitem reforçar o argumento de que a litigiosidade na temática da VDFM é cada vez mais crescente, vindo a ser uma das principais demandas em muitos tribunais brasileiros. De acordo com o Painel, em 2021, tivemos a taxa média de 521 casos novos de violência doméstica, 371 medidas protetivas concedidas e 1,5 caso novo de feminicídio por 100 mil mulheres. Se, em 2016, tínhamos quase 881 mil processos de VDFM na fase de conhecimento em tramitação (pendentes), em 2021 eram 1 milhão e 300 mil casos. Em feminicídio, os processos em tramitação em 2016 eram 5.050 e em 2021 chegaram a 6.293. A Campanha Sinal Vermelho, criada no ano anterior pelo CNJ, integrou a Lei Federal n.14.188/21, a qual estendeu a iniciativa a órgãos públicos e outras entidades privadas que firmarem termo de cooperação no âmbito do programa. A referida lei também alterou o Código Penal brasileiro para tipificar criminalmente a violência psicológica contra a mulher. Pelo pouco tempo de funcionamento, ainda não há dados disponíveis no CNJ sobre os resultados da campanha, para além do número e endereço de farmácias credenciadas em todo o país para participar da campanha. Até maio de 2022, eram doze mil farmácias em todo o país.<sup>96</sup>A implementação da competência híbrida continua sendo o objeto de grande resistência por parte dos tribunais e, a partir deste ano, do próprio CNJ. Em 27 de agosto de 2021, o CNJ aprovou em reunião uma nota técnica sobre o tema, em razão da tramitação do Projeto de Lei n.3.244/20, que visava reforçar o que já estava previsto na LMP, mas que seguia sem cumprimento por parte do Poder Judiciário: o processamento de demandas cíveis e criminais decorrentes de violência doméstica em um mesmo juízo. O argumento principal presente na nota é similar ao presente na nota técnica emitida tempos atrás pelo Fonavid: a sobrecarga de trabalho nas varas especializadas, com possíveis efeitos prejudiciais à qualidade do serviço realizado. Seguem trechos da nota:

---

96 Disponível em: <[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1t3DWg3MvcMwdoV2\\_ddZL-NEJY0jsmZh5q/edit#gid=1871057886](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1t3DWg3MvcMwdoV2_ddZL-NEJY0jsmZh5q/edit#gid=1871057886)>. Acesso em: 9 maio 2022.

NOTA TÉCNICA. PROJETO DE LEI 3.244/2020. AMPLIAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA À PROPOSTA.<sup>97</sup>[...]

Nessa perspectiva, há que se reconhecer que a concentração de competências para o julgamento de múltiplas matérias concernentes ao vínculo com o agressor em uma única unidade judiciária – Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – poderia acarretar impactos negativos ao sistema de proteção efetiva e adequada às vítimas de violência doméstica e familiar.

Com efeito, diante da existência de poucas varas exclusivas de violência doméstica na estrutura judiciária brasileira – 139, segundo o Relatório Justiça em Números 2020, tem-se que a ampliação da competência proposta pelo PL 3.244/2020 ocasionaria sobrecarga nas unidades referenciadas e, por consequência, o aumento da taxa de contingenciamento processual, o que prejudicaria seriamente a análise das medidas protetivas de urgência previstas na Lei 11.340/2006.

Outrossim, não se pode olvidar que tal ampliação de competências, além de representar possível interferência na autonomia e na organização judiciária dos tribunais, distanciar-se-ia dos postulados do sistema de proteção às mulheres, mormente no que diz respeito à especialização propriamente dita e à atuação rápida e prioritária do Poder Judiciário.

Nesse particular, insta ressaltar relatório do Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres”, que, entre outros aspectos, destaca os avanços obtidos com a especialização da matéria em debate, a qual garante, principalmente, a celeridade na apreciação das medidas de urgência e que os ritos previstos na Lei Maria da Penha sejam observados com maior rigor.

Referido instrumento de pesquisa indica, ademais, as maiores dificuldades enfrentadas, sobressaindo-se, justamente, o volume de processos, a carência de pessoal e a quantidade inexpressiva de varas exclusivas.

Por fim, merece relevo o fato de que o Projeto de Lei 3.244/2020 conta com manifestações contrárias, considerado o atual cenário, ofertadas pela Super-

---

97 Nota Técnica (Processo n.0004865-61.2021.2.00.0000). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=C18100FD0D2C3D5B294B4B-CE6FE701CC?jurisprudenciaIdJuris=52783&indiceListaJurisprudencia=10&firstResult=9125&tipoPesquisa=BANCO>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

visora da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Dra. Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva; Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB); Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (FONAVID); Associação Paulista de Magistrados (APAMAGIS); e de órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Fica claro, portanto, que, apesar de ser louvável a intenção consubstanciada no projeto de lei, a ampliação das competências dos juizados especializados não se coadunaria com a garantia de proteção às mulheres, além de ter o potencial de tornar frágil e vulnerável a sistemática de enfrentamento à violência doméstica hoje adotada.

Ante o exposto, voto pela aprovação da presente nota técnica contrária ao Projeto de Lei nº 3.244/2020, do Senado Federal, em tramitação na Câmara dos Deputados, que “altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever o direito de as mulheres em situação de violência doméstica e familiar optarem pelo ajuizamento de ações de família nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar”.

Encaminhe-se cópia desta nota técnica aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro da Justiça e da Segurança Pública e à Procuradoria-Geral da República.

Dias antes da aprovação de tal nota e ainda sob as restrições derivadas da pandemia pela Covid-19, ocorreu a XV *Jornada LMP* de 2021,<sup>98</sup> em formato virtual, contando com uma programação enxuta, composta por uma mesa de abertura e palestras. Na mesa de abertura, estiveram Humberto Martins (presidente do STJ), Maria Thereza de Assis Moura (ministra do STJ e corregedora nacional de justiça), Maria Cristina Pedruzzi (presidente do TST), Maria Elizabeth Rocha (ministra STM), Maria Cristiana Ziouva (Supervisora da PJVDFM), Luiza Brunet (representante da sociedade civil no Observatório de Direitos Humanos), Luiz Antonio Colussi (presidente da Anamatra), Renata Gil (presidente da Associação de Magistrados Brasileiros) e Eduardo Fernandes (presidente da Ajufe).

A palestra de abertura foi feita pelo próprio presidente do CNJ, ministro Luiz Fux, e pela conselheira Tânia Reckziegel. As demais palestras versaram sobre os temas: “a violência contra a mulher sob a perspectiva dos homens”, “a violência contra a mulher na mídia”, “a violência contra a mulher e a evolução

98 A Jornada ocorreu no dia 10 de agosto de 2021.

legislativa” e “a violência contra a mulher e o caminho do feminicídio”. Também foi apresentado um projeto diagnóstico sobre a eficácia das medidas protetivas de urgência, em parceria com o Instituto Avon, que estava em sua fase inicial de execução. As mesas foram mediadas pelas juízas Barbara Lívio, do TJMG, e Salete Sommariva, do TJSC.

O ano 2021 foi marcado pela aprovação de um conjunto amplo de documentos normativos por parte do CNJ envolvendo as temáticas de gênero e violência. O órgão instituiu um comitê gestor para supervisionar o funcionamento do banco de dados sobre medidas protetivas de urgência, por meio da Portaria n.26/21. Ele aprovou a Resolução n.418/21, com o objetivo de impulsionar a criação de repositórios online para cadastramento de dados de mulheres juristas e fomentar o reconhecimento da produção bibliográfica das mulheres no âmbito do judiciário. Dispôs, por meio da Resolução n.376/21, sobre o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário nacional. Por meio da Recomendação n.85/21, o CNJ orientou que os concursos para ingresso na carreira da magistratura observassem a composição paritária na formação das comissões organizadoras e das bancas examinadoras. No final do ano anterior, o CNJ havia aprovado a Resolução n.348/20, que estabeleceu diretrizes e procedimentos de caráter antidiscriminatório a serem observados pelo Poder Judiciário no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população LGBTQIA+. Ele aprovou a Resolução n.351, de 28 de outubro de 2020, que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação, aplicável a todas as condutas de assédio e discriminação no âmbito das relações socioprofissionais e da organização do trabalho no Poder Judiciário, praticadas presencialmente ou por meios virtuais, inclusive aquelas contra estagiários, aprendizes, prestadores de serviços, voluntários e outros colaboradores. Ainda, o CNJ apresentou o documento nomeado de “Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero”, elaborado por um grupo de trabalho instituído pela Portaria CNJ n.27/21.<sup>99</sup>

Além das ações voltadas à equidade de gênero, o CNJ também promovia mudanças, desde 2020, na temática da igualdade racial. A Portaria n.108/20, havia instituído um grupo de trabalho voltado à elaboração de estudos e indicação de soluções com vistas à formulação de políticas judiciárias sobre igualdade racial no

---

99 Disponível em: <<https://bit.ly/39lRusl>>. Acesso em: 9 maio 2022. Em 2022, o CNJ aprovou a Recomendação n.128/22, orientando a adoção do documento no âmbito de todo o Poder Judiciário brasileiro.

âmbito do Poder Judiciário. Ainda no mesmo ano, o grupo criado publicou extenso relatório de atividades realizadas (CNJ, 2020), contemplando diversas reuniões sobre o tema, muitas delas abertas ao público, em que diversas propostas foram defendidas. Entre tais propostas, estão: o fortalecimento das políticas de cotas raciais na magistratura, a criação de mecanismos para melhorar a atenção às vítimas negras no sistema de justiça e a elaboração de estratégias para o enfrentamento ao racismo institucional no interior das próprias carreiras da magistratura e na prestação jurisdicional. Em 2021, o grupo de trabalho também lançou a pesquisa “Negros e negras no Poder Judiciário (CNJ, 2021), com análises contemplando aspectos institucionais e dados quantitativos sobre a questão da igualdade racial no judiciário brasileiro.

Apesar de essas ações relativas à igualdade de gênero e racial não tematizarem, diretamente, a questão da violência doméstica, elas apontam para o fortalecimento de subsistemas de políticas judiciais com potencial de diálogo com a PJVDFM, voltadas a produzir mudanças democratizantes do sistema de justiça. Se até poucos anos atrás a PJVDFM interagiu, prioritariamente, com os subsistemas de justiça restaurativa e de conciliação, agora há um alargamento de subsistemas de políticas antidiscriminatórias, algo bem mais próximos às diretrizes da LMP. Essas novas políticas também permitem um reforço ao reconhecimento de gênero e raça/etnia como abordagens analíticas indispensáveis do direito e das instituições de justiça, em um movimento inverso ao que percebemos nesse mesmo período no âmbito do Executivo que, sob um regime político de base ultraconservadora desde 2019, tem impulsionado discursos antigênero e contra políticas afirmativas.

O XIII Encontro do Fonavid aconteceu em novembro de 2021, em Teresina (PI), com o tema “Direitos humanos e acesso à justiça na violência doméstica e familiar: a magistratura e o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil”. Essa edição teve inscrição aberta para o público em geral e ocorreu em formato híbrido (virtual e presencial), com transmissão feita pela internet. Seguindo o que ocorreu no ano anterior, a programação contou com um número um pouco maior de palestrantes com atuação externa ao judiciário: da advocacia, do ensino ou pesquisa, defensoria, polícia, jornalismo etc. Os temas também foram bastante diversificados, com algumas novidades em relação aos anos anteriores, como: teoria crítica dos direitos humanos, questões raciais e de população LGBTQIA+, masculinidade, neurociência, uso de sistemas tecnológicos no enfrentamento à VDFM, violência contra as mulheres juízas, movimentos feministas e julgamento com perspectiva de gênero. Ao final, houve a aprovação de mais três enunciados, além de uma orientação de uma revisão geral nos textos

daqueles aprovados nos anos anteriores para realizar a flexão de gênero, além de substituir a expressão agressor por autor de violência e a palavra revitimização por “retraumatização”. Os enunciados apresentam orientações mais compatíveis com o quadro de fortalecimento dos direitos das mulheres, além de favorecerem uma interpretação convencional da Lei, reforçando sua aproximação com os tratados internacionais de direitos humanos. Seguem os textos:

ENUNCIADO 57: De acordo com a gravidade das diversas formas de violência doméstica e familiar contra a mulher e/ou da vulnerabilidade da vítima, poderá ser utilizada a modalidade de depoimento especial, por aplicação analógica da Lei nº 13.431/2017, com base no Art. 10-A da Lei Maria da Penha, nos arts. 3º, “f”, 4º e 7º, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e Recomendação (CEDAW), a fim de assegurar forma humanizada de coleta de depoimentos e preservação da dignidade da pessoa humana, evitando retraumatizações. (Aprovado por unanimidade no XIII FONAVID – Teresina (PI)).

ENUNCIADO 58: A prova do dano emocional prescinde de exame pericial. (Aprovado por unanimidade no XIII FONAVID – Teresina (PI)).

ENUNCIADO 59: A violência praticada contra a mulher na presença dos filhos e filhas pode ser valorada como circunstância judicial desfavorável (art. 59 do Código Penal). (Aprovada por unanimidade no XIII FONAVID – Teresina (PI)).

O Cocevid, formado pelas presidências das *coordenadorias estaduais*, dá sinais de uma relativa autonomização de suas agendas temáticas. Desde 2019, o colégio realizava reuniões, chamados de encontros anuais para discussão de temas relevantes para a melhoria da prestação dos serviços dos tribunais estaduais. Em 2021, foi publicado o relatório de pesquisa promovida por ele, em parceria com grupos de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina, sobre os grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil (Beiras et al., 2021). O estudo identificou 312 iniciativas desse tipo em funcionamento no país, e os estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais eram aqueles com o maior número de iniciativas. Quase 79% dos projetos mantinham vinculação com o Poder Judiciário, sendo manejados pelas próprias varas judiciais com competência no tema de violência doméstica. A maioria dos grupos identificados haviam sido criados há menos de três anos. Aproximadamente 54% dos projetos eram decorrentes de iniciativas de

juízes ou juízas e coordenados por tais profissionais, sem qualquer tipo de formalização e sem recursos financeiros específicos destinados ao seu funcionamento. Uma das principais dificuldades apontadas pelas pessoas entrevistadas na pesquisa diz respeito à falta de capacitação técnica prévia de quem coordena ou participa dos projetos. A principal dificuldade identificada na análise foi a ausência de critérios mínimos de caracterização dessas experiências e de uniformização entre elas. Apesar, então, de reconhecer a relevância de grupos reflexivos como mecanismo de enfrentamento à VDFM, o estudo explicita o caráter excessivamente voluntarista e heterogênea das práticas em curso. É um estudo crítico que não desconsidera a relevância de tais práticas, mas aponta para a ampla heterogeneidade em que elas têm multiplicado e para a necessidade de, mais uma vez, o CNJ atuar de modo a garantir algum tipo de diretriz mínima que possa dar homogeneidade a essas experiências e mantê-las referenciadas em abordagens de gênero.

No Congresso, mais um projeto de lei é aprovado, alterando o art. 12 da LMP, para definir o afastamento imediato da pessoa agressora do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, quando se verifica a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. Essa alteração não traz, necessariamente, conteúdo novo para o texto da Lei. Apenas tenta uniformizar o entendimento sobre a medida protetiva de urgência de afastamento do lar, já que era cada vez mais conhecida a resistência de parte significativa do judiciário brasileiro em conceder esse tipo de medida protetiva, sob a alegação principal de que a aplicação de tal medida oferece risco de danos patrimoniais ou a direitos daqueles denunciados como agressores.

A Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados realizou audiências públicas para debater os avanços e desafios da implementação da LMP em seus quinze anos de vigência, organizadas em torno da campanha “Agosto Lilás”. Uma das audiências tratou especificamente sobre a atuação do Poder Judiciário no tema da violência.<sup>100</sup> De acordo com as apresentações feitas por especialistas e representantes de diversos órgãos públicos e sociedade civil, apesar dos avanços, o número escasso de varas especializadas e a prevalência, ainda de ideias e conceitos estereotipados sobre violência doméstica e sobre gênero junto a profissionais que atuam nas varas com competência no referido tema, o que traz consequências graves no andamento adequado dos processos.

---

100 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/790795-debatedoras-defendem-pec-para-garantir-recursos-em-politicas-de-apoio-a-mulher-vitima-de-violencia/>>. Acesso em: 9 maio 2022.

Os movimentos sociais e organizações feministas ficaram com a incumbência de aproveitar a data de comemoração dos 15 anos da LMP e realizar um balanço geral sobre o enfrentamento à VDFM no país. Uma das conclusões principais é que a Lei foi, historicamente, o principal mecanismo de abertura do sistema de justiça às mulheres no país. O tema entrou nos discursos de agentes públicos e de representantes políticos das mais variadas tendências ideológicas – de direita ou de esquerda. O jargão “briga de marido e mulher, ninguém mete a colher” perdeu seu *status* privilegiado de regulador da resposta comunitária, social e estatal à violência doméstica no país. Mas há ainda muitos desafios para que a violência doméstica seja compreendida socialmente e pelos agentes públicos em suas dimensões mais estruturais.

Um dos diagnósticos compartilhados por diversos atores sociais durante as ações em torno do aniversário da Lei diz respeito à persistência de uma série de resistências para que os atores estatais, incluindo o Judiciário, reconhecessem a dimensão estrutural da violência doméstica e, por consequência, a necessidade de mudanças mais profundas nas instituições políticas e jurídicas, possíveis a partir de uma abordagem interseccional sobre o fenômeno. Além dessas resistências, os diagnósticos também apontaram para os riscos em torno do aumento no número de projetos visando alterar a LMP em tramitação no congresso e para o desmonte das políticas de enfrentamento à violência doméstica, com consequências mais graves para mulheres indígenas, negras, desempregadas, pobres, rurais, ciganas, trans e periféricas, e outras que se encontram em situações de vulnerabilidade. Em muitos dos eventos, também ficou evidente o incômodo, cada vez mais difícil de ser colocado em segundo plano, sobre a insuficiência do modelo proposto pela LMP em responder de modo minimamente satisfatório às violências derivadas de sistemas múltiplos e interseccionais de discriminação e opressão.

Diversas organizações e movimentos feministas e antirracistas se uniram em torno da mobilização conhecida como Levante Feminista contra o Femicídio, lançado em março de 2021, junto com a Campanha Nacional contra os Crimes de Femicídio: “Nem pense em nos matar, quem mata uma mulher, mata toda a humanidade!”. Além de diversos eventos virtuais realizados, o Levante lançou um Manifesto, com mais de 30 mil assinaturas. O documento parte do reconhecimento de uma escalada de violência “ostensiva e extremista” contra as mulheres no país nos últimos anos. Somente em 2020, foram 648 mulheres brasileiras mortas, sendo a maioria delas negras e que viviam em condições de alta vulnerabilidade social. A violência doméstica é articulada com a violência política e a violência institucional. Essa última, seria resultante da negligência e inoperância do Estado

brasileiro no enfrentamento à violência contra as mulheres, mesmo após todas as mudanças legislativas nos últimos anos. A atuação do Judiciário é citada no manifesto em vários momentos. Em uma das passagens, o Levante aponta para a persistência de sentenças sexistas e com uso dos argumentos da “legítima defesa da honra” e da “passionalidade” como dispositivos voltados a absolver réus em crimes de feminicídio. Em outros trechos, o manifesto defende a necessidade de se intensificarem reformas do sistema de justiça capazes de torná-lo mais permeável ao “legado feminista” de lutas por justiça social, democracia popular, direitos humanos e combate a ideologias patriarcais e racistas.<sup>101</sup>

Até um pouco antes da criação da LMP, a maior parte das mobilizações feministas endereçavam suas demandas prioritariamente ao Legislativo. Com a aprovação da LMP, as mobilizações passaram a endereçar suas demandas, principalmente, ao Executivo, pressionando-o pela garantia de políticas públicas voltadas a viabilizar a efetivação dos direitos conquistados. Com o fechamento do Executivo aos movimentos de mulheres iniciado em 2016, era a primeira vez que uma mobilização feminista e antirracista ampla endereçava seu documento com demandas, principalmente, ao Poder Judiciário.

---

101 Disponível em: <<https://www.change.org/p/supremo-tribunal-federal-nem-pense-em-me-matar?redirect=false>>. Acesso em: 9 maio 2022.

# Considerações finais





Comecei o trabalho de pesquisa buscando identificar as mudanças institucionais de gênero no Judiciário derivadas da LMP. Para isso, acompanhei o percurso dos atos decisórios no âmbito do CNJ voltados a dar cumprimento às principais diretrizes previstas na Lei: a) a criação de serviços especializados em violência doméstica e familiar contra as mulheres em todas as Unidades da Federação, com competência híbrida e com equipe multidisciplinar; b) a capacitação permanente do quadro de pessoal do Judiciário em questões de gênero e de raça ou etnia; c) a transversalização da abordagem de gênero e de raça ou etnia nos processos de tomada de decisão; d) a integração operacional dos órgãos do sistema de justiça com os outros serviços de atendimento para o desenvolvimento de ações de prevenção, investigação, sanção e reparação (rede de atendimento); e e) a transparência dos dados e a avaliação permanente das medidas preventivas e protetivas realizadas. Em 2017, o próprio CNJ reconheceu formalmente o conjunto de seus atos decisórios voltados a dar cumprimento a essas diretrizes como constitutivos de uma política judiciária própria, por meio da Portaria CNJ n.15/2017.

À exceção da temática da competência híbrida, é possível dizer que todos os conteúdos presentes em tais diretrizes foram tematizados em documentos técnicos e normativos variados produzidos pelo CNJ ao longo dos quinze anos analisados. Alguns deles, inclusive, aparecem de modo reiterado durante quase todo o período considerado. É o caso da capacitação permanente e da criação de varas especializadas. Para fortalecer a PJVDFM, o CNJ promoveu a criação das *coordenadorias estaduais* sobre VDFM em cada um dos tribunais estaduais e do DF, como agentes implementadores de tal política. Ele também ofereceu apoio institucional em caráter permanente ao Fo-

navid, grupo formado por juízes, juízas e demais servidores e servidoras atuantes em varas judiciais com competência no tema da violência doméstica, como um meio de viabilizar a participação desses atores na gestão de tal política.

Mesmo com esse acúmulo, o próprio CNJ tem divulgado diagnósticos variados, especialmente em formato de pesquisas e relatórios, apontando para a precariedade e insuficiência das varas especializadas em VDFM. Essas pesquisas também têm enfatizado os poucos ganhos até hoje em termos de mudanças no perfil geral de resposta judicial ao fenômeno da VDFM. Há uma heterogeneidade muito grande no tipo de prestação jurisdicional oferecida às mulheres e familiares dentre o conjunto de varas com competência no feito. Essa heterogeneidade é determinada, em grande medida, pelo perfil de atuação de cada magistrado ou magistrada atuante em cada uma dessas unidades judiciárias. Ela compreende desde posturas mais resistentes à LMP, que afastam ou subvertem cotidianamente os termos da LMP de modo a suspender os seus potenciais efeitos transformadores em termos de gênero, até os tipos de atuação que podem ser considerados comprometidos. Além de identificar mudanças de gênero no sistema de justiça, meu interesse com essa pesquisa foi tentar contribuir com a reflexão sobre o porquê as mudanças de gênero propugnadas pela LMP têm sido tão difíceis de acontecer.

Para isso, então, busquei analisar o acumulado de documentos formais que dão suporte à PJDFM, considerando os processos políticos que as ensejaram ao longo desses 15 últimos anos, seguindo algumas perguntas comuns em estudos ancorados da abordagem do institucionalismo feminista. Informada pelos *insights* do institucionalismo feminista, procurei entender como as instituições formais interagiram com instituições informais nesse percurso e identificar as maneiras pelas quais diversos atores, estatais e sociais, têm se organizado para influenciar o desenho de tal política.

Não há muitas dúvidas, nesse estudo e em outros tantos produzidos durante esse mesmo período, de que a LMP ensejou mudanças importantes no Judiciário, sobretudo porque o tema passou a incorporar o planejamento estratégico do Judiciário brasileiro, coordenado pelo CNJ. O tema da violência doméstica é objeto de um número muito expressivo de judicialização nos diversos tribunais estaduais em todo o país, algo que tem demandado uma estrutura judiciária cada vez maior para processar esses feitos. Com redações um pouco variadas, o enfrentamento à violência doméstica está alçado dentre as metas nacionais do Judiciário brasileiro desde 2017. Há *coordenadorias* sobre VDFM funcionando atualmente nos tribunais de todos os estados brasileiros e Distrito Federal, com iniciativas das mais

variadas. As *Jornadas* do CNJ, desde 2006, nunca deixaram de acontecer. Os dados sobre a judicialização da violência doméstica são disponibilizados em diversos painéis criados pelo órgão ao longo do tempo, juntamente com diversos outros documentos, relatórios, estudos e notícias sobre o tema.

Mesmo com essas mudanças formais, as maneiras pelas quais o tema foi incorporado ao planejamento do Judiciário não necessariamente resultaram na consolidação de um modelo minimamente homogêneo de resposta judicial à VDFM para as mulheres brasileiras. Digo minimamente ao considerar as evidências acumuladas até o momento de que, nem mesmo dentre o conjunto das poucas varas especializadas criadas até hoje no país, é possível identificar fluxos processuais e entendimentos conceituais relativamente uniformes na condução dos processos judiciais sobre LMP. O que tem impedido, então, que as mudanças ocorram?

Seguindo as trilhas do institucionalismo feminista, entendo que os processos políticos e jurídicos em torno da definição da PJVDFM têm sido marcados por dinâmicas de aninhamento do modelo feminista de resposta à VDFM preconizado pela LMP a diversos legados institucionais, que definem o funcionamento do Judiciário e das relações de poder que o sustentam. Dizer que a implementação tem sido do tipo aninhada não significa dizer que não houve nenhum tipo de mudança. O conceito aninhamento institucional sugere que a “novidade” importa tanto quanto a “antiguidade” e que o foco analítico na interação entre elas pode ser bastante útil para entendermos resultados em termos de mudanças institucionais de gênero (Chappel, 2014). Para responder à pergunta sobre o por que as mudanças têm sido difíceis de acontecer, é preciso, então, identificar como as normas e instituições mais antigas – formais e informais – têm interagido com a LMP.

Assim, do ponto de vista das regras ou instituições formais, é possível dizer que a implementação da LMP é, em grande parte, dependente de uma estrutura judiciária que confere alto grau de autonomia administrativa aos tribunais estaduais. São estes os responsáveis, ao final, pela criação de varas especializadas em VDFM, dotadas de equipe multidisciplinar e com competência híbrida. Por mais que o CNJ possa insistir em recomendações aos tribunais para que sejam criadas as varas especializadas, isso esbarra na autonomia dos tribunais para definir sua organização interna.

A adesão dos tribunais às recomendações do CNJ relativas à PJVDFM foi se modificando ao longo do tempo, a depender de diversos fatores, tais como: a) o aumento da legitimidade do CNJ junto aos tribunais ao longo do tempo; b) a interação entre o CNJ e outros atores, como a SPM; e c) o grau de importância que cada presidência do CNJ atribuiu ao tema da violência doméstica durante seu mandato.

As estratégias de diálogo interinstitucional promovidas pela SPM, ao menos durante o tempo em que ela se manteve como um órgão ministerial dotado de orçamento próprio, com o CNJ e os tribunais estaduais mostraram ter efeito na ampliação das varas especializadas no país e na promoção de aprendizados aos profissionais do sistema de justiça sobre os temas da LMP e sobre como dar realidade à ideia de atuação em rede. Muitas das varas especializadas criadas nos primeiros oito anos de vigência da LMP foram decorrentes de convênios formais e de compromissos mútuos estabelecidos entre órgãos do Judiciário e do Executivo no âmbito das ações e programas sob coordenação da SPM. Anualmente, a SPM sentava-se junto à mesa de abertura das *Jornadas LMP*, dando transparência aos resultados progressivamente obtidos por meio dessa interação e apresentando detalhes de suas novas ações, buscando obter o engajamento institucional possível dos tribunais e do próprio CNJ na implementação da LMP em perspectiva feminista.

Com a paulatina fragilização da posição institucional da SPM, iniciada em 2015, foi somente no mandato da ministra Cármen Lúcia na presidência do CNJ que foi possível perceber um segundo salto no número de varas especializadas no país, um fortalecimento das ações dos tribunais de justiça na temática da violência doméstica orientadas pelo CNJ e uma gestão mais transparente da PJVDFM. Esse resultado dialoga com outros achados de pesquisa que citei no início deste livro, que apontam para o relativo avanço de determinada política judiciária a depender do grau de importância atribuído a ela por quem assume a presidência do órgão. Mas, também, ele pode estar associado ao próprio caráter ambíguo que a PJVDFM assumiu durante a gestão da ministra, tornando as recomendações do CNJ menos ameaçadoras ou estranhas aos tribunais. O foco na produtividade dado pelo “Programa Paz em Casa”, o estímulo à produção de respostas alternativas na chave da justiça restaurativa e do uso da conciliação e a ênfase em termos facilmente deslizados da chave gênero para abordagens familistas, talvez, possam explicar em parte o aumento na adesão dos tribunais estaduais à PJVDFM.

A interação entre instituições formais e informais é outro eixo que pode ajudar a entender o caráter aninhado da implementação da LMP. Aqui, argumento que parte das ações do CNJ acabaram por favorecer a substituição das regras tendentes a transformações de gênero por instituições informais já arraigadas no Judiciário brasileiro. Além da persistência de valores patriarcais para a compreensão dos conceitos de família e de mulher, algo já amplamente discutido em outros estudos feministas sobre o tema, destaco aqui o modelo autárquico de tomada de decisões judiciais, a reprodução da matriz penal-retributivo de resposta judicial e o estímulo ao empreendedorismo jurídico.

Não só os tribunais gozam de grande autonomia, mas a magistratura brasileira também tem sustentado um perfil marcado por um excesso de discricionariedade, dentro e fora dos processos judiciais. No dia a dia das varas judiciais, há uma espécie de autorização informal para que cada juiz ou juíza se sinta à vontade para aplicar sua própria interpretação da LMP, frequentemente sem maiores fundamentações. Nos espaços jurídicos, falamos naturalmente frases como: “há diversos entendimentos”, “a jurisprudência não é unânime”, entre outros, para nos referirmos a essa ampla liberdade para que juízes e juízas possam entender e aplicar a Lei de acordo com um uso arbitrário sobre o que significa VDFM e o que é gênero.

Mais do que excesso de discricionariedade, seguindo aqui a formulação de José Rodrigo Rodriguez (2019), entendo se tratar aqui da reprodução do caráter autárquico do Poder Judiciário, sustentado por um emaranhado de práticas e regras informais que se mantêm em vigor a despeito de diversas mudanças legais com propósitos democratizantes ocorridas nos últimos anos. A naturalidade com que os enunciados Fonavid são aceitos como uma das principais fontes do direito pode ser um exemplo disso. Eles foram ganhando legitimidade ao longo do tempo, como uma espécie de jurisprudência sem jurisdição, produzidos em uma arena bloqueada à participação de outros atores, inclusive do sistema de justiça. Não são, apenas, mais uma fonte de direito. Em alguns temas, eles têm demonstrado ser a principal fonte de direito, mesmo em situações em que os seus textos são expressamente contrários ao disposto na LMP ou a decisões de tribunais superiores. O problema com os enunciados, como tentei discutir ao longo do trabalho, não é, necessariamente, seu teor, mas o caráter autárquico com que são produzidos, considerando os efeitos que têm alcançado no processo de implementação da LMP. Os enunciados são regras informais, advindas de uma única fonte de autoridade e sem passar por qualquer tipo de aferição social. Eles apresentam baixo custo em relação, por exemplo, a decisões que precisam ser construídas por meio de consensos entre atores variados ou a propostas de alteração legislativa junto ao Congresso.

O bloqueio à participação de outros atores não é, apenas, um problema no Fonavid. Isso é amplamente naturalizado pela vigência de outra instituição informal, a neutralidade judicial. Ela tem ancorado o distanciamento de diversos atores sociais feministas das arenas decisórias da PJVDFM desde a criação da LMP, como uma espécie de temor aos movimentos sociais e às feministas. Na primeira *Jornada*, houve um enorme esforço para que juízes e juízas não fossem compelidos a dividir o mesmo espaço com feministas. Somente puderam figurar em tais ambientes, por exemplo, as participantes do Consórcio LMP que podiam sustentar outras creden-

ciais mais neutras, como advogadas, procuradoras, penalistas, representantes de organismos internacionais etc. A própria ideia de gestão democrática da PJVDFM a partir, apenas, da criação de um fórum de juízes e juízas, sem correspondente para a sociedade civil, também exemplifica a vigência dessa instituição informal.

O modelo de resposta judicial de caráter punitivista mostrou ser uma outra instituição informal bastante poderosa na definição dos contornos da implementação da LMP. Como descrevi até aqui, algumas ações do CNJ, ao mesmo tempo em que buscaram pressionar os tribunais estaduais para que ampliassem o número de varas especializadas, também acabaram por reforçar esse reenquadramento da violência doméstica no modelo penal-retributivo por meio de inúmeras ações institucionais. Sob tal enquadramento, as políticas se mantiveram alheias às reivindicações dos movimentos de feministas negras, indígenas, rurais, do campo, das florestas e das águas, e à própria realidade traduzida em números pelas pesquisas que explicitavam a persistência de formas específicas e agravadas de violência contra as mulheres em razão de sistemas de opressão articulados entre si, como o racismo, o sexismo, o capacitismo, o capitalismo, o colonialismo e o heterossexismo.

Além da interação entre instituições formais e informais, outro fator que pareceu explicar o caráter aninhado da implementação da LMP diz respeito às interações entre os diversos atores, públicos e sociais, nas arenas decisórias da PJVDFM. Iniciei este trabalho falando em arena, no singular, referindo-me ao ambiente institucional em que as decisões do CNJ são tomadas. Ocorre que, ao longo das *Jornadas*, foi possível perceber que o ambiente informal dos encontros do Fonavid eram, também, ambientes em que a PJVDFM era definida. Em muitos casos, o CNJ aparecia como uma espécie de órgão sancionador de decisões e escolhas que haviam sido definidas no contexto do Fonavid. Há um significativo paralelismo entre os temas abordados nas *Jornadas* e nos encontros do fórum e até entre as pessoas presentes em ambos, seja na posição de plateia, ou seja com espaço de fala na programação. Por isso, tentei mapear os atores presentes nos dois ambientes, bem como suas ideias, estratégias e agências.

Ao longo de toda a descrição das *Jornadas* aqui feita, tentei explicitar como uma parte importante dos atores resistentes à LMP conseguiu, ao menos durante os oito primeiros anos do período aqui considerado, manter-se em uma coalizção com alta capacidade de influência na arena decisória da PJVDFM, definindo os termos em que tal política iria acontecer. Chamei de resistentes aqueles atores individuais e coletivos que sustentaram ideias sobre o enfrentamento à VDFM mais compatíveis com as instituições informais acima apontadas do que com a perspectiva de gênero definida pela LMP. Esses atores, em coalizção de interes-

ses, tiveram grande sucesso em converter suas ideias por algum tempo em ações institucionais do CNJ.

Já os atores comprometidos com o modelo feminista orientador da LMP, em sua maioria, atuaram nas arenas decisórias da PJVDFM de modo indireto, via SPM. Houve um progressivo aumento desses atores comprometidos, advindos do próprio sistema de justiça, em parte como resultado de experiências junto aos serviços especializados e do diálogo desses atores com os movimentos e organizações feministas para além dos ambientes institucionais formais da política judiciária. A presença de atores feministas-chave – as femocratas – em locais institucionais também parece ter sido bastante importante para a inserção de ideias e discursos de gênero nas arenas decisórias da PJVDFM.

A inserção das PLP na rede de atendimento à VDFM, as reuniões periódicas com representantes de cada um dos órgãos do sistema de justiça promovidas pela Campanha Compromisso e Atitude, os cursos de capacitação promovidos em parcerias formais com instituições de ensino e com organizações feministas, o protocolo de julgamento com perspectiva de gênero, os mecanismos de monitoramento das medidas protetivas de urgência, a criação das *coordenadorias estaduais*, as *Jornadas* como um espaço de prestação de contas da atuação judicial e de diálogo institucional entre os poderes, o formulário de avaliação de risco, e a própria abertura do Fonavid à participação de outros atores na definição dos enunciados foram algumas das ideias ou experiências defendidas por esses atores feministas, com potencial transformador da PJVDFM e do próprio Judiciário.

A diminuição das resistências iniciais à LMP por parte dos atores resistentes, veio acompanhada do estímulo à inovação no Judiciário, inspirada por outras políticas judiciárias que foram ganhando destaque, como as políticas de estímulo à conciliação e ao uso da justiça restaurativa. Emerge, aqui, o que chamei de empreendedorismo jurídico, um tipo de atuação voltada a produzir soluções alternativas de caráter voluntarista em face à precariedade das unidades judiciárias com competência em VDFM e ao alumbramento com as premiações em boas práticas judiciais.

Mesmo em meio aos vários problemas advindos dessa combinação problemática, muitas práticas inovadoras e com potencial de fortalecer o modelo de resposta da LMP emergiram nesse período. Não foi meu objetivo aqui mapear essas experiências. Alguns diagnósticos promovidos, por exemplo, pelo CNJ sobre justiça restaurativa e pelo Cocevid sobre grupos reflexivos, acabaram por explicitar, tanto algumas experiências inovadoras, quanto uma série de problemas advindos do crescimento de práticas que, apesar de estarem carregadas de

bons propósitos e serem conduzidas com alto grau de voluntarismo por parte de quem as coordena, frequentemente careciam de abordagens metodológicas de desenvolvimento e avaliação, bem como de diretrizes gerais que pudessem garantir uma relativa uniformidade ao tipo de acesso à justiça, ao final, garantido pelo Judiciário brasileiro.

Em outros termos, os atores resistentes, em um primeiro momento, ofereceram resistência à implementação da LMP a partir da sua atuação nas arenas decisórias da PJVDFM em favor da acomodação da nova lei às instituições informais próprias do modelo penal-retributivo. A recusa explícita à competência híbrida e a rotinização dos fluxos processuais a partir dos parâmetros próprios do processo penal são alguns exemplos desse tipo de atuação. A maior parte das ações do CNJ nesse período foram decorrentes de uma absorção das contribuições advindas, sobretudo, desses atores resistentes, já que a maioria deles tinham sua legitimidade atrelada à sua atuação na linha de frente da política – eram juízes e juízas responsáveis por varas com competência em VDFM. Com a ampliação e diversificação de atores interessados em influenciar a PJVDFM, esse primeiro tipo de resistência foi se remodelando sob os termos do empreendedorismo jurídico aqui discutido.

O fator comum a esses dois momentos e que mantém tais atores como resistentes à LMP é a insistência no caráter autocrático dos projetos que defendem. O CNJ também foi se fortalecendo ao longo do período considerado na análise aqui feita, de modo a garantir uma relativa autonomia para pautar a agenda da PJVDFM com demandas voltadas à uniformização de procedimento, projetos e entendimentos sobre o tema da violência doméstica. Ele fez isso, especialmente, por meio da promoção de pesquisas sobre aspectos variados da implementação da LMP pelo Judiciário, muitas delas aqui discutidas brevemente. Todavia, as respostas a essas demandas ainda têm sido dadas por iniciativas nas quais a participação de outros atores em tal política para além dos integrantes do próprio Judiciário permanece bloqueada.

O caráter aninhado não se refere, apenas, ao ritmo desesperadamente lento com que a LMP tem sido implementada pelo Judiciário brasileiro nesses 15 anos, algo que poderia ser explicado pela habitual demora do aparato estatal em se adaptar a mudanças. Ele dá evidência à forma como os legados institucionais do Judiciário continuaram sendo os referentes centrais para diversos atores formais responsáveis pela implementação da LMP no Judiciário. Atores mais comprometidos com o paradigma feminista da LMP, em um primeiro momento, estão externos ao próprio Judiciário, buscando incidir na PJVDFM pelo lado de fora ou via SPM. Nos últimos anos, é possível identificar uma ampliação de atores comprometidos no interior do sistema de justiça, mas em um contexto

de maior fragilidade nas políticas públicas a cargo do Executivo e nos demais serviços de atendimento às mulheres.

Novos atores nas arenas decisórias do CNJ, aqui representados especialmente por juízes e juízas do primeiro grau, não necessariamente se mostraram ser os mais comprometidos com o paradigma feminista da LMP. Ao contrário, o ativismo da magistratura de primeiro grau, ao menos nos dez primeiros anos, foi um dos principais responsáveis para que os legados institucionais do punitivismo e da autocracia decisória modulassem a implementação da LMP. A diferença na definição do desenho da PJVDFM foi feita por aqueles atores que já tinham ou foram construindo ao longo desse tempo experiências de diálogo e aprendizados com atores externos ao Judiciário, sobretudo com atores sociais. Posso citar aqui a atuação de femocratas externas ao Judiciário, como a ministra Nilcéia Freire e a secretária Aparecida Gonçalves, ambas da SPM, que impulsionou o CNJ e os tribunais estaduais nos primeiros dez anos da LMP. Juízes e juízas com experiência prévia em direitos humanos conseguiram explorar melhor os dispositivos da LMP mais inovadores para tentar incidir na definição de tal política judiciária. Quem buscou levar a sério a ideia de rede de atendimento e foi se abrindo ao diálogo horizontalizado com os demais serviços da rede, movimentos sociais, organizações feministas, acadêmicas, organismos de políticas para as mulheres, SPM e organizações de direitos humanos, por exemplo, construiu aprendizados significativos para o estabelecimento de modelos de atuação do tipo comprometida e para tentar incidir na PJVDFM em coalização com outros atores feministas. Essas experiências dialógicas, portanto, podem ser consideradas as principais boas práticas judiciárias ao longo desses 15 anos tendentes a engendrar as mudanças institucionais mais significativas preconizadas pela LMP.

# Referências



ABERS, R. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: UnB, 2021.

ABERS, R.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online], n.105, p.15-46, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

ALENCAR, J. et al. *Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da COVID-19: ações presentes, ausentes e recomendadas*. Nota Técnica n.78 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Brasília: Ipea, 2020.

ALEXY, R. *Constitucionalismo discursivo*. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ALMEIDA, F. de. Intelectuais e reforma do Judiciário: os especialistas em direito processual e as reformas da justiça no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.17, p.209-46, 2015.

\_\_\_\_\_. Da democratização da justiça à tutela judicial da democracia: uma interpretação do protagonismo judicial no Brasil contemporâneo. In: MARONA, M. C.; RÍO, A. Del. *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

ALVAREZ, S. E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *CADERNOS Pagu*, n.43, p.13-56, 2014.

AQUINO, L.; ALENCAR, J.; STUKER, P. (Org.) *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: Ipea, 2021.

ARANTES, R. B. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Educ, 1997.

\_\_\_\_\_. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Idesp, 2002.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de Análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, v.83, p.11-35, 2017.

ÁVILA, T. P. et al. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v.10, n.2, p.384-415, 2020.

BAGSHAW, D. Domestic Violence: Feminist Perspective. In: CHRISTIE, D. J. (Ed.) *Encyclopedia of Peace Psychology*. Hoboken; New Jersey: Wiley-Blackwell, 2012.

BATISTA, N. Só Carolina não viu – violência doméstica e políticas criminais no Brasil. In: MELLO, A. R. (Org.) *Comentários à Lei de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editores, 2007.

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.

BEIRAS, A. et al. *Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil: mapeamento, análise e recomendações*. Florianópolis: Cejur, 2021.

BIROLI, F.; MACHADO, M. das D. C.; VAGGIONE, J. M. *Gênero, neoconservadorismo e democracia*. São Paulo: Boitempo, 2020.

BOHN, S. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Revista Debates*, v.4, n.2, p.81-106, 2010.

BONELLI, M. da G. *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: EduFSCar, 2002.

\_\_\_\_\_. Carreiras jurídicas e vida privada: intersecções entre trabalho e família. *Cadernos Pagu*, v.46, p.245-77, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. 1o Prêmio Boas Práticas na aplicação, implementação ou divulgação da Lei Maria da Penha. Brasília: SPM, 2010. Disponível em: <[https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM2010\\_PremioBoasPraticasLeiMariadaPenha.pdf](https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM2010_PremioBoasPraticasLeiMariadaPenha.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Fundação José Arthur Boiteux. Universidade Federal de Santa Catarina. *Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, 2018.

BRASÍLIA. Conselho Nacional de Justiça. Poder Judiciário. *Carta da I Jornada Lei Maria da Penha*. 2006. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/0cf86f19e12fa25e1cd894a1236c99f0.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Carta da II Jornada Lei Maria da Penha*. 2008. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/6ec947e12ddda53e5df0480c40069593.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Anais da 3a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/publicacoes/anais-da-3a-conferencia>>.

\_\_\_\_\_. *Carta da VIII Jornada Lei Maria da Penha*. 2014. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/7cd396fa00879487c274d85f313e3ee8.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Carta da IX Jornada Lei Maria da Penha*. 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/0142be47b56eee4d13b528a3bbb3b5f2.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Carta da X Jornada Lei Maria da Penha*. 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/4f0afd4e0876b0e84faa8d3a288e5405.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Carta da XI Jornada Lei Maria da Penha*. 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/bb9c0f4a888bc4a69f5b0d319813adef.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Carta da XII Jornada Lei Maria da Penha*. 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/65e75ac1a76c032cbe0ecf6a3ee90902.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Carta da XIII Jornada Lei Maria da Penha*. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/083d6d14426a0e93b887d3530cc5d610.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/manualmariadapenha.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. 2.ed. 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b3f18ac2f32a661bd02ca82c1afbe3bb.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CALAZANS, M.; CORTES, I. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. (Org.) *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

CAMPOS, C. H. de. Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico. *Estudos Feministas*, v.11, n.1, p.155-70, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

\_\_\_\_\_. A CPMI da Violência contra a Mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. *Revista Estudos Feministas* [online], v.23, n.2, p.519-31, 2015.

\_\_\_\_\_. *Criminologia feminista: teoria feminista e crítica às criminologias*. Rio de Janeiro, 2017.

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

CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, v.44, n.191, p.315-35, 2009.

CASTRO, M. F. de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.34, 1997.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). *Lei Maria da Penha: do papel para a vida*. Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário. Magic Art Comunicação, 2009. Disponível em: <[https://br.boell.org/sites/default/files/leimariadapenhadopapelparaavida\\_2edicao.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/leimariadapenhadopapelparaavida_2edicao.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CFEMEA; CORTÊS, I.; BRAZÃO, A. Três anos da Lei Maria da Penha: deficiências em sua aplicabilidade. *Jornal CFEMEA*, n.161, p.4-5, 2009.

CHAPPELL, L. Moving to a Comparative Politics of Gender? *Politics & Gender*, v.2, n.2, p.221-63, 2006.

\_\_\_\_\_. “New,” “Old,” and “Nested” Institutions and Gender Justice Outcomes: A View from the International Criminal Court. *Politics & Gender*, n.10, v.4, p.572-94, 2014.

CHAPPELL, L.; MACKAY, F. What’s in a Name? Mapping the Terrain of Informal Institutions and Gender Politics. In: WAYLEN, G. (Ed.) *Gender and Informal Institutions*. London: Rowman & Littlefield, 2017. p.23-4.

\_\_\_\_\_. Feminist critical friends: dilemmas of feminist engagement with governance and gender reform agendas. *European Journal of Politics and Gender*, v.4, n.3, p.321-40, September 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Washington: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021. Disponível em: Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010.

\_\_\_\_\_. *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. Brasília: CNJ, 2013.

\_\_\_\_\_. *O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*. Brasília: CNJ, 2018.

\_\_\_\_\_. *Igualdade racial no Judiciário*. Relatório de Atividades. Brasília: CNJ, 2020.

\_\_\_\_\_. *Guia de gestão de política judiciária nacional 2021: Estratégias de Atuação de Gestor(a) de Política Judiciária Nacional*. Brasília: CNJ, 2021.

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

CORTÊS, I. R.; MATOS, M. C. de. *Lei Maria da Penha: do papel para a vida* Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário. Brasília: Cefemea, 2009.

DALLARI-BUCCI, M. P. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2021.

DOTSON, K. Tracking Epistemic Violence, Tracking Practices of Silencing. *Hypatia*, v.26, n.2, p.236–57, 2011.

DOURADO, D.; SOARES, D. M. *A experiência das promotoras legais populares*. Porto Alegre: Themis, 1998.

DURAN, C. V. Governança econômica global e desigualdade de gênero: uma agenda para a pesquisa jurídica brasileira. *Revista Direito e Práxis*, [S.l.], fev. 2021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/51398>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

ENGELMANN, F. Associativismo e engajamento político dos juristas após a Constituição de 1988. *Revista Política Hoje*, v.18, n.2. [s.l.], 2009.

ERIKSON, J. An Ideational Approach to Gendered Institutional Change: Revisiting the Institutionalization of a New Prostitution Regime in Sweden. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, v.27, n.1, p.22-40, 2019.

EVANS, E.; KENNY, M. Doing Politics Differently? Applying a Feminist Institutional Lens to the U.K. Women's Equality Party. *Politics & Gender*, v.16, n.1, p. 26-47, 2020.

FACCHINI, R.; FRANÇA, I. L. (Org.) *Direitos em disputa*. LGBTI+, poder e diferença no Brasil contemporâneo. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

FEIX, V. Por uma política pública nacional de acesso à justiça. *Estudos Avançados*, São Paulo, n.18, v.51, p.219-25, 2004.

FERREIRA, C.; SCHLITTER, M. C. Proteção integral à mulher: avaliação de risco. In: FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de Justiça*. São Paulo: FBSP, 2018.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR* [online], v.14, n.3, p.776-93, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395129522>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

FÓRUM NACIONAL DE JUÍZAS E JUÍZES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – FONAVID (Vitória) (Comp.) *Carta de Vitória*. 2013. Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/fonavid-2/>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. (Comp.) *Carta de Campo Grande*. 2014. Disponível em: <[https://assets-com-promissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2015/01/cartaVI\\_Fonavid.pdf](https://assets-com-promissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2015/01/cartaVI_Fonavid.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. (Comp.) *Carta de Foz do Iguaçu*. 2015. Disponível em: <[https://www.amb.com.br/fonavid/files/carta\\_foz\\_iguacu.pdf](https://www.amb.com.br/fonavid/files/carta_foz_iguacu.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. (Comp.) *Carta de Belo Horizonte*. 2016. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/fonavid/files/cartabh.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. (Comp.) *Carta de Natal*. 2017. Disponível em: <[https://www.amb.com.br/fonavid/files/CARTA\\_DE\\_NATAL.pdf](https://www.amb.com.br/fonavid/files/CARTA_DE_NATAL.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. (Comp.) *Carta de Recife*. 2018. Disponível em: <[https://www.amb.com.br/fonavid/files/CARTA\\_DE\\_RECIFE.pdf](https://www.amb.com.br/fonavid/files/CARTA_DE_RECIFE.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. (Comp.) *Carta de São Paulo*. 2019. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/11/CARTA-XI-FONAVID.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. (Comp.). *Carta do Fonavid Virtual*. 2020. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/3380888/4350957/Carta+XII+FONAVID/144c9fea-5096-c775-9b-12-8c3d07ea76fd>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. (Comp.) *Carta Teresina – XIII Fonavid*. 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/carta-xiii-fonavid-docx-6.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In.: LOTTA, G. *Teoria e análise sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

GREGORI, M. F. Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos. 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/Núcleo de Estudos de Gênero, 2006. Coleção Encontros.

HARAWAY, D. Saberes Localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, v.5, p.7- 41, 1995.

IAMARINO, A. T. *A incorporação da perspectiva de gênero na política Judiciária do Conselho Nacional de Justiça no ano de 2017*. Brasília, 2018. 176fls. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) – Universidade de Brasília.

KENNY, M. Gender, Institutions and Power: A Critical Review. *Politics*, v.27, n.2, p.91-100, June 2007.

KIM, R. P. O Conselho Nacional de Justiça e suas políticas judiciárias garantidoras de direitos fundamentais. In: PRETTO, R. et al. (Coord.) *Federalismo e Poder*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019.

KOERNER, A. *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP; Hucitec, 1998.

KROOK, M. L.; MACKAY, F. (Ed.) *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Palgrave Macmillan, 2011.

LAVIGNE, R. Caso Fonaje: o ativismo de juízes integrantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais – Fonaje no processo de elaboração da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. de (Org.) *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

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

LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v.65, n.4, p.463-92, 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

LOWNDES, V. Something old, something new, something borrowed ... How Institutions Change (and Stay the Same) in Local Governance. *Policy Studies*, v.26, n.3-4, p. 291-309, 2005.

LUZ, B. B. de C.; GUARIDO, E. R.; SOUSA, M. de M. Legal, normativo e responsivo: frames no debate sobre a reforma dos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública* (online), v.55, n.4, p.861-80, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200394>>. Acesso em 23 mar. 2022.

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* [online], v.16 n.3, set.-dez. 2020.

MACIEL, D. A. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.26, p.97-112, 2011.

MACKAY, F. Nested Newness, Institutional Innovation, and the Gendered Limits of Change. *Politics & Gender*, v.10, n.4, p.549-71, 2014.

MACKAY, F.; KENNY, M. K.; CHAPPELL, L. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*, v.31, n.5, p. 573-88, November 2010.

MACKAY, F.; MONRO, S.; WAYLEN, G. The Feminist Potential of Sociological Institutionalism. *Politics & Gender*, v.5, n.2, p.253-62, 2009.

MACKAY, F.; MURTAGH, C. New Institutions, New Gender Rules? A Feminist Institutional Lens on Women and Power-Sharing. *feminists@law*, v.1, n.9, 2019.

MACKAY, F.; WAYLEN, G. Feminist Institutionalism: Critical Perspectives on Gender and Politics. *Politics & Gender*, v.5, n.2, p.237-80, 2009.

MADSEN, D. H. Gender, Power, and Institutional Change – The Role of Formal and Informal Institutions in Promoting Women’s Political Representation in Ghana. *Journal of Asian and African Studies*, v.54, n.1, p.70-87, February 2019.

MAHONEY, C.; BAUMGARTNER, F. Converging perspectives on interest group research in Europe and America. *West European Politics*, v.31, n.6, p.1253-73, November 2008.

MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press: New York, 2010.

MATOS, M. C.; BRITO, P.; PASINATO, W. A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. In: SEVERI, F.; CASTILHO, E. W.; MATOS, M. C. *Tecendo fios das críticas feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências*. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020.

MCKINNON, R. Epistemic injustice. *Philosophy Compass*, v.11, n.8, p.437-46, 2016.

MESECVI. *Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres, 2015.

MESECVI. *Comunicado: Covid-19 y el reforzamiento de acciones para la prevención y atención de la violencia de género*. MESECVI: Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. 18 de marzo de 2020.

MONTEIRO, L. M. Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. *Revista Gestão Organizacional*, v.9 n.3, set./dez. 2016.

NORONHA, R. Políticas públicas judiciais: dentro do tribunal, fora do processo. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, [S.l.], n.18, abr. 2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1372>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1991.

OBSERVE. *Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha nas Delegacias especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal (Relatório Final)*. Salvador: Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher da UFBA, 2010.

OLIVEIRA, L. G. L. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Rev. Serv. Público Brasília*, v. 68, n. 3, p. 631-656, jul/set 2017.

\_\_\_\_\_. A gestão do poder judiciário sob a ótica de ex-conselheiros: Análise da Relação entre o CNJ e a Justiça Estadual de 2004 a 2013. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v.6, n.3, p.194-211, dez. 2019a.

\_\_\_\_\_. Análise sobre os critérios de indicação e motivações para exercer o cargo de Conselheiro do CNJ. *Revista Eletrônica do CNJ*, v.3, n.2, p.48-55, 2019b.

ONU-MULHERES. *Gênero e Covid-19 na América Latina e no Caribe: dimensões de gênero na resposta*. ONU Mulheres. Brasília: ONU-Mulheres, 2020.

PIRES, T.; SOUZA, L. T. É possível compatibilizar abolicionismos e feminismos no enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres? *Revista Direitos Culturais*, v.15, n.35, p.129-57, 2020.

PRADO, M. M. O paradoxo das reformas do Estado de Direito: quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras. *Revista de Sociologia Política*, v.21, n.45, p.73-90, 2013.

RANGEL, T.; WERNECK, D.; VANNUCHI, M. A. *Construindo um Judiciário Responsivo: Entrevista Andréa Pachá*. Rio de Janeiro: FGV/CNJ, 2016. Disponível em: <<https://projetcnj.fgv.br/sites/projetocnj.fgv.br/files/entrevistados/arquivos/entrevistaandrepachacnj.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2022.

RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. O Conselho no Tribunal: Perfil quantitativo das ações contra o CNJ junto ao STF. *Revista Direito e Práxis*, [S.l.], v.6, n.3, p.464-503, nov.

2015. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/14928>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

RIBEIRO, L. M.; PAULA, C. J. Inovação institucional e resistência corporativa: o processo de institucionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça. *Rev. Bras. Polit. Públicas* (online), Brasília, v.6, n.3, p.13-28, 2016.

ROBL FILHO, I. N. *Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do judiciário e do conselho nacional de justiça no estado democrático de direito brasileiro*. Curitiba, 2012. 259fl. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.

RODRIGUES, F. A. *Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

RODRIGUEZ, J. R. *Direito das Lutas: democracia, diversidade, multinormatividade*. São Paulo: Liber Ars, 2019.

ROMEIRO, J. A Lei Maria da Penha e os desafios da institucionalização. In: MORAES, A. F.; SORJ, B. (Org.) *Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009.

ROS, L. da; TAYLOR, M. M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, [S. l.], n.89, p.1-31, 2019. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/478>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993.

SADEK, M. T. *A organização do poder judiciário no Brasil*. Uma introdução ao estudo da justiça. São Paulo: Idesp, 1995.

SANTOS, E. de O. L. dos. *Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal*. Coimbra, 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – BRASÍLIA. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: SPM/Presidência da República, 2010.

SEVERI, F. C. *Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

\_\_\_\_\_. Políticas judiciárias sobre violência contra as mulheres: um estudo sobre as coordenadorias estaduais das mulheres em situação de violência dos tribunais estaduais de justiça no Brasil. *Revista de Direito*, v.16, n.88, p.96-118, 2019.

SEVERI, F. C.; MATOS, M. C. *Tecendo fios das críticas feministas do direito no Brasil*. Ribeirão Preto: FDRP/USP. 2019.

SIMIONI, F. Diante da Lei tem um guarda: acesso à justiça para mulheres em situação de violência doméstica. *Revista Diálogos do Direito*, v.2, n.2, p.1-17, 2012.

SMITH, P. Four Themes in Feminist Legal Theory: Difference, Dominance, Domesticity, and Denial. In: GOLDIN, M. P.; EDMUNDSON, W. A. (Ed.) *The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory*. Malden, MA: Blackwell Pub, 2005. p.90-104.

STREEK, W.; THELEN, K. (Ed.) *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Univ. Press, 2005.

TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Revista Política e Sociedade*, v.13, n.28, p.35-62, 2014.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: Ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Org.) *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Intersecções Analíticas*. Brasília: Enap/Ipea, 2018.

THOMSON, J. Resisting Gendered Change: Feminist Institutionalism and Critical Actors. *International Political Science Review*, v.39, n.2, p.178-91, March 2018.

TOFFOLI, J. A. D. (Org.) *Edição comemorativa dos 15 anos do CNJ*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB\\_LIVRO\\_CNJ15ANOS-1.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_LIVRO_CNJ15ANOS-1.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

TOMIO, F. R. de L.; ROBL FILHO, I. N. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v.21, n.45, nov. 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/34439/21357>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

VIANNA, L. W. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, 1999.

VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança Institucional gradual e transformativa: a Influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. *O&S – Organizações e Sociedade*, v.21, n.71, p.679-94, 2014.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil*. Curadoria Enap. Brasil: ONU mulheres/Brasil, 2015. Disponível em: <<https://exposicao.enap.gov.br/>>.

[exhibits/show/mulheresepoliticaspUBLICAS/item/225](https://exposicao.enap.gov.br/exhibits/show/mulheresepoliticaspUBLICAS/item/225). Acesso em: 01 de março de 2022.

WAYLEN, G. Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *Political Research Quarterly*, v.67, n.1, p.212-23, March 2014.

# Lista de siglas

**ADC ou Adecon** – Ação Declaratória de Constitucionalidade

**ADI ou ADIn** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

**Ajufe** – Associação dos Juízes Federais do Brasil

**Amagis** – Associação dos Magistrados Mineiros

**AMB** – Articulação de Mulheres Brasileiras

**AMBN** – Articulação de Mulheres Negras Brasileiras

**Anamatra** – Associação Nacional da Magistratura do Trabalho

**APN** – Agentes de Pastoral Negros

**BNMPU** – Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência

**Cedaw** – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

**Cejusc** – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

**Cepal** – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

**Cepia** – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação

**CF** – Constituição Federal

**CFEMEA** – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

**CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça

**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público

**CNPG** – Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPG),

**Cocevid** – Conselho de Coordenadorias Estaduais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

**Conamp** – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

**Conapir** – Conferência Nacional de Promoção de Igualdade Racial

**Conaq** – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas

**Conen** – Coordenação Nacional de Entidades Negras

**Copevid** – Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

**CPMI** – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

**Deam** – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

**EC** – Emenda Constitucional

**Ejud** – Escola Judicial

**Enfam** – Escola Nacional de Formação e aperfeiçoamento de Magistrados

**ESPMU** – Escola Superior do Ministério Público da União

**Fapesp** – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

**Fenatrad** – Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas

**FNMN** – Fórum Nacional de Mulheres Negras

**Fonaje** – Fórum Nacional de Juizados Especiais

**Fonavid** – Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher

**Gevid** – Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica

**GNDH** – Grupo Nacional de Direitos Humanos

**IF** – Institucionalismo Feminista

**IPEA** – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

**JVDFM** – Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

**LGBTQIA+** – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais ou Transgêneros, Queer, Intersexos, Assexuais e Abrangência

**LMP** – Lei Maria da Penha

**MCD** – Modelo de Coalizão de Defesa

**Mesecvi** – Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará

**MGT** – Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa

**MJ** – Ministério da Justiça

**MMC** – Movimento de Mulheres Camponesas

**MMFDM** – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

**MNU** – Movimento Negro Unificado

**MPDFT** – Ministério Público do Distrito Federal

**Nudem** – Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher

**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil

**Observe** – Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha

**ONG** – Organização Não Governamental

**ONU Mulheres** – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

**PJVDFM** – Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

**PL** – Projeto de Lei

**PLC** – Projeto de Lei Complementar

**PLP** – Promotoras Legais Populares

**Pronasci** - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PSD** – Partido Social Democrático

**Seppir** – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

**SPM** – Secretaria de Políticas para as Mulheres

**SRJ** – Secretaria de Reforma do Judiciário

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TJDFT** – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

**TJMG** – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**TJMS** – Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

**TJPA** – Tribunal de Justiça do Pará

**TJSP** – Tribunal de Justiça de São Paulo

**Unegro** – União de Negros e Negras pela Igualdade

**VDFM** – Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

