



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

JAQUELINE BARBOSA PINTO SILVA
05/84720

**A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE JUSTIÇA NO ENFRENTAMENTO DA
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: PANORAMA E
POSSIBILIDADES DE PRÁTICAS COLABORATIVAS**

BRASÍLIA
2011

JAQUELINE BARBOSA PINTO SILVA
05/84720

**A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE JUSTIÇA NO ENFRENTAMENTO DA
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: PANORAMA E
POSSIBILIDADES DE PRÁTICAS COLABORATIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso:
Faculdade de Direito da Universidade
de Brasília.
Orientador: Professor André Felipe
Gomma de Azevedo

BRASÍLIA
2011

A candidata foi considerada pela banca examinadora com
média final igual a (.....)

Professor Mestre André Felipe Gomma de Azevedo
Orientador

Professor Doutor Juliano Zaiden Benvindo
Membro

Professora Mestre Bistra Stefanova Apostolova
Membro

Brasília, 14 de julho de 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, André Gomma, pela disponibilidade e atenção neste semestre e, mais especialmente, ao conhecimento apresentado durante a graduação, que ampliaram os meus horizontes não apenas na academia e na profissão, mas nas relações humanas.

E agradeço, com muito carinho, todo o apoio e o incentivo da minha família e dos meus mestres e amigos Juliano Alves, Luísa Terra, Daniel Augusto Vila-Nova Gomes, Guilherme Sena, Mayra Cotta, Cláudia Carize, Maria Eduarda Cintra, Luísa Peliano, Débora Cristina e Juliana Bittar.

“Agrada-me que digam que sou histérica, porque então posso jogar os pratos na cabeça de quem me causa sofrimento.

Gosto que me chamem de bruxa, porque então posso mudar a direção dos ventos a meu favor.

Gosto que me chamem de demônio, porque posso queimar o leito onde me abusam.

Gosto que me chamem de puta, porque então posso fazer amor com quem me dá vontade.

Gosto que digam que sou frágil, porque me lembram que a união faz a força [...].

Porém, o que mais agradeço, o que mais me agrada, o que eu mais gosto e o que me faz mais feliz é que me digam que sou louca, porque então nenhuma liberdade me será negada.[...]

Mil e uma vezes a Inquisição me queimou e aprendi a nascer das cinzas [...].

Agradeço por ser mulher porque o homem não é o centro do universo e sim apenas mais um elo perdido na cadeia da vida. [...].

Estou feliz que me tenham excluído da arte e da ciência, porque as posso inventar de novo Com tanta fortaleza acumulada, com tantas habilidades e destrezas aprendidas, mulher, se tentar, conseguirá o mundo do avesso”.

(Trechos do texto intitulado “Agradeço por ser mulher”, de autoria desconhecida, supostamente de uma sindicalista da Guatemala. Foi encaminhado na lista de e-mails *unbemmovimento*, por ocasião do Dia Internacional das Mulheres em 2007, e nunca deixou de me intrigar e me instigar a sonhar um “mundo do avesso”)

RESUMO

O presente trabalho visa traçar um panorama da atuação dos órgãos de justiça brasileiros no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como destacar possibilidades de práticas colaborativas que possam ser úteis aos desafios que se apresentam. Embora a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, haja sido uma importante vitória no Brasil, considerada pela ONU uma das três melhores legislações do mundo na área da violência contra a mulher, o nível de satisfação das expectativas e de confiança no poder público pelas mulheres nessa situação ainda é relativamente baixo, ainda que boa parte da população tenha manifestado conhecimento da Norma e o número de denúncias e processos haja aumentado. O problema da violência doméstica e familiar contra as mulheres parece ser mais complexo e mais amplo, razão por que se torna imprescindível esclarecer se os órgãos de justiça vêm eficientemente cumprindo a Lei em sua integralidade como lhes foi incumbido e investigar práticas colaborativas que se mostram tendentes a propiciar melhores resultados, garantindo o direito de acesso à justiça às mulheres envolvidas em situação de violência doméstica e familiar e lhes oferecendo, no âmbito público, respostas adequadas às suas necessidades e interesses, a fim de construir valores de gênero mais próximos dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Eficácia da Lei Maria da Penha. Eficiência dos órgãos de justiça. Justiça colaborativa.

ABSTRACT

This paper provides an overview of the performance of the Brazilian justice system in facing with domestic violence against women. In addition it presents possibilities of collaborative practices that may be relevant to the challenges that the problem offers. The Brazilian Domestic Violence Act (Law n. 11.340/06, also known as Maria da Penha Law) was an important victory in Brazil, considered by the UN one of the three best violence against woman laws in the world. However, the level of satisfaction and confidence in public agencies by women in that situation is still relatively low, although most of the population has expressed understanding of the Law and the number of complaints and processes has increased. The problem of domestic violence against women seems to be more complex and larger, reason why it is essential to clarify if the justice system has effectively fulfilling the Law in its entirety as it was tasked to. Also it is crucial to investigate collaborative practices that afford better results, ensuring the right of access to justice for women involved in domestic and familiar violence and offering them public appropriate responsive to their needs and interests, in order to build gender values closer to the fundamentals of Democratic State of Law.

Key-words: Facing domestic violence against women. Maria da Penha Law effectiveness. Brazilian justice system efficiency. Collaborative justice .

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB - Associação dos Magistrados do Brasil

CAPS - Centros de Atendimento Psicossocial

CCI - *Center for Court Innovation*

CEDAW - *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria para Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional dos Ministérios Públicos

CRAS - Centros de Referência em Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especializado em Assistência Social

DEAM - Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

DVC - *Domestic Violence Courts*

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

FONAVID - Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JEVDFM - Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar

MJ - Ministério da Justiça

Observe - Observatório da Lei Maria da Penha

OEA - Organização dos Estados Americanos

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONG - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

SPM/PR - Secretaria de Políticas para as Mulheres/ Presidência da República

SRJ/MJ - Secretaria de Reforma do Judiciário/ Ministério da Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

UN - United Nations

UNIFEM - *United Nations Development Fund for Women* (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES	11
1.1. Contextualização da violência doméstica e familiar contra as mulheres	11
1.2. A Lei Maria da Penha	15
1.3. O impacto da Lei Maria da Penha	18
1.4. As condições de implementação da Lei Maria da Penha e os órgãos de justiça	20
CAPÍTULO 2 - A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE JUSTIÇA NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA E NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER	27
2.1. O “Balanço do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”	28
2.2. Relatório Final da Pesquisa “Condições para aplicação da Lei 11.340/06 (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”	31
2.3. Relatório da Pesquisa “Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais”	41
2.4. O perfil atual dos órgãos de justiça na aplicação da Lei Maria da Penha	47
2.5. As tendências de gestão e administração dos órgãos de justiça para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e o Conselho Nacional de Justiça	56
CAPÍTULO 3 - POSSIBILIDADES AO JUDICIÁRIO PARA A EFICIÊNCIA DA LEI MARIA DA PENHA	65
3.1. A Justiça Colaborativa	65
3.2. As Varas Estadunidenses Especializadas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (Domestic Violence Courts – DVC)	74
3.3. Análise comparativa e apresentação de possibilidades para o Brasil	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher ocupou o espaço público a partir da década de 80, em que o tema foi trazido, especialmente pelos movimentos feministas, às discussões políticas, sociais e econômicas e às agendas governamentais. O reconhecimento de sua importância teve origem em estudos que demonstram que tal fenômeno teria consequências desastrosas não somente nas questões atinentes aos direitos humanos de igualdade de gênero, mas em assuntos diversos e amplos como a cidadania e o desenvolvimento social e econômico dos países.

No Brasil, a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, foi uma importante vitória no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, que, com base em convenções nacionais e internacionais, definiu com amplitude esse tipo de violência, estabeleceu um conjunto complexo de medidas para sua erradicação e provocou modificações nas estruturas das instituições de justiça, segurança, saúde e outros setores para alcançarem a amplitude e complexidade desse problema histórico que afeta não somente as mulheres, mas toda a sociedade, em seus mais variados âmbitos.

No entanto, prestes a completar cinco anos de vigência, pesquisas de opinião pública apontam que o impacto da nova legislação tem-se mostrado tímido. Embora boa parte da população tenha manifestado conhecimento da lei e o número de denúncias e processos haja aumentado, o nível de satisfação das expectativas e de confiança no poder público pelas mulheres nessa situação ainda é relativamente baixo. A violência doméstica e familiar contra a mulher ainda configura uma das maiores preocupações das mulheres brasileiras, que não encontram, na esfera pública, apoio ou motivo para nela procurar ajuda e resolver esse problema, mantendo a questão na esfera privada.

Com efeito, no âmbito dos órgãos de justiça (órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), importantes atores de cumprimento da Lei Maria da Penha, não raras são as notícias de juízes que não aplicam as medidas ou as aplicam limitadamente, enfatizando as punitivas, sob argumentos pessoais ou fundamentos jurídicos descontextualizados do ordenamento vigente e das políticas públicas que regem a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Não obstante, a Lei Maria da Penha foi considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) uma das três melhores legislações do mundo na área da violência contra a mulher, no relatório bianual do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (*United Nations Development Fund for Women - UNIFEM*).

O descompasso entre o ideal (as normas e as políticas públicas) e o real (as pesquisas de opinião pública), antes de ser categoricamente afirmado, deve ser testado pela seguinte pergunta: a Lei Maria da Penha tem sido devidamente aplicada em sua integralidade? Mais especificamente, indaga-se: como tem sido a atuação aos órgãos de justiça, haja vista o papel e a função estratégica que foram incumbidos por essa legislação, de implementação das *condições* necessárias para o exercício dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar e de aplicação de forma *articulada* do conjunto de medidas para enfrentamento do fenômeno?

O presente trabalho consubstancia, portanto, um estudo sobre a atuação dos órgãos de justiça na aplicação da Lei Maria da Penha e no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como na apresentação de possibilidades tendentes a propiciar resultados mais eficientes e amplos para as metas e objetivos propostos pelo Estado brasileiro nessa seara.

Assim, no primeiro capítulo, contextualizar-se-á a violência doméstica e familiar contra a mulher, em seus aspectos fáticos e normativos. Serão mostrados o histórico da positivação e as pesquisas de opinião de âmbito nacional realizadas antes e depois da promulgação da Lei Maria da Penha. Também, serão expostos o conceito de eficiência e os critérios normativos de eficiência dos órgãos de justiça na legislação e nas diretrizes de políticas públicas do Pacto Nacional para o Enfrentamento À Violência Doméstica Contra as Mulheres.

No segundo capítulo, com base em estatísticas e estudos da Secretaria de Política para as Mulheres recentemente publicados, será identificado como os órgãos de justiça se comportaram nos quase cinco anos de vigência da Lei Maria da Penha, mensurando sua eficiência e destacando as experiências bem sucedidas e os desafios.

Finalmente, no terceiro capítulo, no intuito de sugerir opções para a superação dos obstáculos apresentados, serão mostradas possibilidades para complementação e modernização dos órgãos de justiça do Brasil, em especial, a

justiça colaborativa (*collaborative justice*) e as varas especializadas de resolução de problemas relacionados à violência doméstica e familiar contra a mulher (*problem-solving/domestic violence courts*), prática ocorrente há mais de vinte anos nos Estados Unidos e em outros países do mundo, ressaltando ferramentas compatíveis ao modelo das instituições de justiça brasileiras e úteis para a solução das dificuldades.

Pensa-se que essa investigação possui relevância para a garantia do direito de igualdade de gênero, do direito ao acesso à justiça e dos direitos humanos das mulheres, bem como importância para o desenvolvimento dos órgãos de justiça, refletindo em outras searas (economia, saúde, política, etc) que o problema cultural da violência doméstica e familiar contras as mulheres afeta.

Por derradeiro, vale ressaltar que o presente trabalho possui amparo no conceito de eficiência elaborado por um dos maiores expoentes do Direito Administrativo brasileiro, Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual a eficiência denota faceta do princípio da “boa administração”, que orienta que se desenvolva a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto” (MELLO, 2008, p. 122).

Ainda, o estudo em tela insere-se no contexto dos estudos sobre inovações em gestão de conflitos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa sobre Métodos Alternativos de Resolução Apropriada de Disputas, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (GTRAD).

CAPITULO 1 - A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES

1.1. Contextualização da violência doméstica e familiar contra as mulheres

A complexidade, a amplitude e a multidimensionalidade da violência doméstica e familiar contra as mulheres veio a ser internacionalmente reconhecida há poucos anos. O Relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 2002, divulgou estatísticas que permitiram afirmar a questão como um problema mundial de saúde pública: pelo menos uma em cada três mulheres no mundo era agredida, forçada a ter relações sexuais ou abusada e, das vítimas de assassinato, 70% foram mortas pelos seus maridos ou parceiros (KRUG *et al*, 2002).

Em 2006, a Organização das Nações Unidas (ONU) classificou o fenômeno como pandemia e obstáculo para a afirmação dos direitos humanos e concretização do Estado Democrático de Direito, o que afetaria não somente as mulheres, mas a sociedade em geral, em seus mais variados âmbitos, sociais, econômicos, políticos e jurídicos (ONU, 2006).

Segundo relatou Michelle Bachelet, Subsecretária-Geral da recém criada ONU Mulheres, em mensagem por ocasião do Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres, em 25 de novembro de 2010¹:

“A igualdade de gênero não é apenas um direito humano básico, mas a sua concretização tem enormes implicações socioeconômicas. O empoderamento das mulheres é um catalisador para a prosperidade da economia, estimulando a produtividade e o crescimento. No entanto, as desigualdades de gênero permanecem profundamente arraigadas em cada sociedade. Mulheres em todas as partes do mundo sofrem violência e discriminação e estão subrepresentadas em processos decisórios. [...] Por muitos anos, a ONU tem enfrentado sérios desafios nos seus esforços para promover a igualdade de gênero no mundo” (UNIFEM, 2010).

Em pesquisa realizada por Nicholas D. Kristof (2009), concluiu-se que a pobreza de determinados países estava diretamente relacionada com a baixa educação e a violência cometida contra as meninas e mulheres, sendo esta o grande desafio a ser enfrentado no século XXI, da mesma forma que a escravidão o foram nos séculos XIX e XX.

¹ Disponível em: <http://www.unifem.org.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=127816>. Consulta em: 20 mai. 2011

Por muitos séculos esse fenômeno se manteve oculto. Segundo Boaventura de Sousa Santos (2011), sua persistência histórica se deve à cultura patriarcal da sociedade, senso comum que alimenta a dominação sexual e o preconceito de considerar as mulheres seres cuja humanidade é problemática, mais perigosa ou menos capaz, quando comparada com a dos homens. Continua o sociólogo dizendo que essa cultura patriarcal, que atravessa tanto a cultura ocidental como as culturas africanas, indígenas e islâmicas e é ancorada por vezes em textos sagrados (Bíblia e Corão), ela é tão forte que mesmo nas regiões do mundo em que foi oficialmente superada pela consagração constitucional da igualdade sexual, as práticas quotidianas das instituições e das relações sociais continuam a reproduzir a desigualdade, possuindo ainda uma “dimensão particularmente perversa: de criar a ideia na opinião pública de que as mulheres são oprimidas e, como tal, vítimas indefesas e silenciosas”.

Se nem no âmbito público dos Estados mais democráticos essa violência é evidente, no âmbito privado ela é invisível. “Em briga de marido e mulher não se mete a colher” não traduziu por tantos anos somente um ditado popular, mas uma norma estatal, resultando em atrocidades à integridade de toda ordem das mulheres, violentadas em seus próprios lares, em sua maior *intimidade*², sem direito de denunciar e de pedir qualquer ajuda.

A violência doméstica e familiar contra as mulheres se mostrou, pois, como *causa e sintoma da opressão da mulher* (SOUZA, 2009, p. 11) e da negação de sua emancipação, dignidade e cidadania, e sua superação passou a ser condição inexorável não somente das transformações referentes à gênero e à segurança pública e de alcance restrito às mulheres, mas do desenvolvimento da sociedade em seus diversos âmbitos, com reflexos para todos, para a democracia dos países e para a defesa dos direitos humanos.

O Brasil, a partir da 1980, passou a assumir uma série de compromissos internacionais para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher³. Não obstante, em 2001, foi responsabilizado por negligência pela Comissão

² A intimidade de que se trata faz referência ao fator subjetivo presente nas relações afetivas com parceiros amorosos e familiares, que mascara a discriminação patriarcal e consiste motivo para que tanto as mulheres tenham dificuldades em sair do ciclo da violência e tanto a sociedade tenha impedimentos para ajudar (BENLLOCH, 2005).

³ Dentre os documentos internacionais subscritos, destacam-se: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW – adotada pela ONU em 1979, ratificada pelo Congresso Nacional em 1984, com restrições; a Convenção Americana dos Direitos

Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA), havendo recebido recomendações específicas do para sanar suas omissões à pelo Comitê da *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, da Organização das Nações Unidas (CEDAW/ONU).

Deveras, constatou-se no país um quadro fático preocupante: no mínimo uma mulher era espancada no Brasil a cada 15 segundos, segundo importante pesquisa de âmbito nacional realizada pela Fundação Perseu Abramo no ano de 2001 (VENTURI *et al*, 2004). Ainda, cerca de uma a cada cinco brasileiras declararam espontaneamente ter sofrido algum tipo de violência por algum homem; e quando estimuladas – pela citação de diferentes formas de agressão pelas entrevistadoras – o índice de violência alcançou a marca de 43%, quase metade da população feminina⁴. Na grande maioria dos casos de violência, o ofensor era o marido ou parceiro (entre 53% e 70%), ou o ex-marido, o ex-companheiro e o ex-namorado, principalmente por motivo de ciúme ou em razão de influência do álcool – o alcoolismo ou estar alcoolizado no momento da agressão (ambas as razões mencionadas por 21% das mulheres).

O estudo ainda constatou que, em quase todos os casos de violência, mais da metade das mulheres não pedia ajuda. Somente em crimes considerados mais graves – como o espancamento com marcas, cortes ou fraturas ou ameaças com armas de fogo à própria mulher ou aos filhos (53% e 55%, respectivamente) –, pouco mais da metade das vítimas recorriam a alguém para socorro, geralmente outra mulher da família – mãe ou irmã, ou a alguma amiga próxima. A denúncia pública foi rara (na delegacia da Mulher, cerca de 5%).

Humanos, em 1992; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), ratificada em 1995; e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, adotada pela ONU em 1995 e assinada pelo Brasil no mesmo ano.

⁴ Um terço das mulheres (33%) admitiram terem sido vítimas, em algum momento de sua vida, de alguma forma de violência física (24% de ameaças com armas ao cerceamento do direito de ir e vir, de 22% de agressões propriamente ditas e 13% de estupro conjugal ou abuso); 27% terem sofrido violências psíquicas e 11% afirmam já ter sofrido assédio sexual. Ainda, 11% das mulheres declararam terem sido forçadas a relações sexuais (em sua maioria, o estupro conjugal, inexistente na legislação penal brasileira), de assédios sexuais (10% dos quais envolvendo abuso de poder), e críticas sistemáticas à atuação como mãe (18%, considerando-se apenas as mulheres que têm ou tiveram filhos). 9% das mulheres disseram já terem ficado trancadas em casa, impedidas de sair ou trabalhar; 8% terem sido ameaçadas por armas de fogo e 6% sofreram abuso, forçadas a práticas sexuais que não lhes agradavam. 12% afirmaram terem sofrido a ameaça de espancamento a si próprias e aos filhos e também 12% terem vivenciado a violência psíquica do desrespeito e desqualificação constantes ao seu trabalho, dentro ou fora de casa.

Essas informações foram ratificadas pela pesquisa “Violência Doméstica Contra a Mulher” promovida pela Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública do Senado Federal (SENADO, 2005), 40% das entrevistadas declararam já ter presenciado algum ato de violência contra mulheres e 17% afirmaram já ter sofrido violência, sendo que dessas, 71% foram vítimas mais de uma vez (50% declararam terem sido vítimas quatro vezes ou mais), e em 65% das agressões, o responsável era o marido ou companheiro.

Em estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), em parceria com o Instituto Patrícia Galvão e com apoio do UNIFEM, em 2003, concluiu-se que a violência contra a mulher, dentro e fora de casa, era o problema que mais preocupava a brasileira.

Considerada essa conjuntura, e em atenção ao Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotado pela ONU em 1999, assinado pelo governo brasileiro em 2001 e ratificado pelo Congresso Nacional em 2002 (Decreto nº 4.316, de 30/07/2002), e com fundamento na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), e, ainda, nos art. 1º, inciso III, 3º, incisos I e IV, 5º, *caput* e inciso I, e 226, § 8º, da Constituição Federal⁵ (1988), foi criada, em 2003, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República (SPM/PR), com o objetivo de ampliar e integralizar as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres para além da capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a criação de serviços especializados.

Para tanto, esse órgão editou um conjunto de documentos, em especial o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, que, por meio da definição de conceitos, diretrizes, normas de delineamento das ações e estratégias de gestão e monitoramento relativas à temática da violência contra as mulheres, a SPM/PR incluiu em suas metas a criação de normas e padrões de atendimento, o

⁵ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana [...] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição [...] Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § 8º - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

aperfeiçoamento da legislação, o incentivo à constituição de redes de serviços, o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública.

Esse foi o contexto político e normativo que ensejou a elaboração do projeto de Lei nº 37/04, baseado em intenso e extenso trabalho e estudo de diversos órgãos públicos e setores da sociedade, e que viria a se tornar a Lei Maria da Penha.

1.2. A Lei Maria da Penha

Em 22 de setembro de 2006, entrou em vigor a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, aprovada por unanimidade no Congresso Nacional. Recebeu o nome Lei Maria da Penha em homenagem à biofarmacêutica que, em 1983, ficou paraplégica, por ter sido atingida por um tiro nas costas desferido pelo marido, Marco Antonio Herredia, e que, durante dezoito anos, permaneceu sem nenhuma resposta do Estado.

A Lei Maria da Penha tem significado simbólico e determinante no Brasil, tendo como principal mérito o reconhecimento e a definição da violência doméstica e familiar contra a mulher em suas diversas manifestações, além de prever a criação de um sistema integrado de proteção e atendimento às vítimas (HERMANN, 2008, p. 19).

Em sua redação, conceitua a violência doméstica e familiar contra a mulher e seus tipos, em conformidade com a Convenção do Belém do Pará⁶ e a

⁶ “Art. 1º Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada. Art. 2º Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica: a. ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual; [...] Art. 3º Toda mulher tem direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada. Art. 4º Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos [...]. Art. 5º Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados Partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos”.

Conferência Mundial sobre Direitos Humanos⁷, reconhecendo o fenômeno como violação dos direitos humanos e exigindo do poder público uma resposta apropriada e eficaz:

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput (grifo próprio).

[...]

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, **configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I - no âmbito da unidade doméstica**, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; **II - no âmbito da família**, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; **III - em qualquer relação íntima de afeto**, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

Para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, a Lei Maria da Penha estabeleceu um conjunto de medidas de maneira a abranger a a

⁷ “38. A Conferência sobre Direitos Humanos salienta principalmente a importância de se trabalhar no sentido da eliminação da violência contra as mulheres na vida pública e privada, da eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres para prostituição, da eliminação de tendências sexistas na administração da justiça e da erradicação de quaisquer conflitos que possam surgir entre os direitos das mulheres e os efeitos nocivos de certas práticas tradicionais ou consuetudinárias, preconceitos culturais e extremismos religiosos. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela à Assembleia Geral para que adote o projeto de declaração sobre a violência contra as mulheres, e insta os Estados a combaterem a violência contra as mulheres em conformidade com as disposições contidas na declaração. As violações dos direitos das mulheres em situações de conflito armado constituem violações dos princípios internacionais fundamentais de Direitos Humanos e de Direito Humanitário. Todas as violações deste tipo, incluindo especialmente, o homicídio, as violações sistemáticas, a escravidão sexual e a gravidez forçada exigem uma resposta particularmente eficaz”.

complexidade da questão, que incluem: as de punição (previstas no Código Penal, no Código de Processo Penal); as de proteção de direitos civis (Código Civil e Código de Processo Civil); as de assistência e de proteção à integridade física da mulher, alcançadas mediante a integração dos Juizados com os serviços de atendimento a mulheres em situação de violência; e as de prevenção, visando interromper a reprodução da violência baseada no gênero na sociedade.

Para aplicação dessas medidas, a legislação ainda especializa e amplia significativamente a competência dos juízes, deles exigindo visão abrangente acerca do fenômeno e do poder público reclamando a construção de uma rede integrada e multidisciplinar de serviços de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Ademais, em 2007, com o objetivo de cumprir e efetivar a Lei, a SPM/PR elaborou dois grandes instrumentos de âmbito nacional: a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres apresentou os conceitos de enfrentamento e dos diversos tipos de violência contra as mulheres, bem como os princípios, as diretrizes e as ações de prevenção e combate e de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional, tais como: implementação de redes de serviços interinstitucionais, promoção de estudos e estatísticas, avaliação dos resultados, capacitação permanente dos integrantes dos órgãos envolvidos na questão, celebração de convênios e parcerias e a inclusão de conteúdos de equidade de gênero nos currículos escolares.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que, com base na Política Nacional, definiu os objetivos, as metas, o modelo de gestão e as instâncias de implementação das políticas públicas de enfrentamento ao problema.

A partir de 2007, uma série de estudos foi realizada para aferir a publicidade e o impacto da institucionalização e da normatização da violência doméstica e familiar contra a mulher, cujos resultados serão destacados a seguir.

1.3. O impacto da Lei Maria da Penha

Conforme pesquisa do Senado (2007), embora, em 2005, 95% das mulheres entrevistadas houvessem desejado a criação de uma lei específica para proteção contra a violência doméstica, em 2007, somente 54% das entrevistadas assentiram que a existência da Lei Maria da Penha configurava um mecanismo institucional capaz de protegê-las. O estudo ainda relatou a diminuição de apenas 2% dos casos de abuso e, repetido em 2009, revelou aumento de 4% em relação a 2007.

Segundo a pesquisa “Dois Anos da Lei Maria da Penha: o que Pensa a Sociedade”, realizada pelo IBOPE, em parceria com o Instituto Patrícia Galvão (2008), 68% dos entrevistados declararam conhecer a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06) e 44% acreditam que ela já está fazendo efeito. Porém, 42% da população disse que as mulheres não costumavam procurar algum serviço ou apoio em caso de agressão do companheiro.

No estudo “Percepções sobre a Violência Doméstica contra a Mulher no Brasil”, realizado pelo IBOPE e o Instituto Avon, com planejamento e supervisão do Instituto Patrícia Galvão (2009), o número daqueles que conhecem a Lei Maria da Penha subiu para 78%. No entanto, três em cada quatro entrevistados consideram que as penas aplicadas ao agressor eram irrelevantes e que a Justiça tratava o assunto como de pouca importância; sendo que 55% dos entrevistados conhecem pelo menos um caso de violência doméstica e 56% apontam a violência doméstica e familiar ainda como o problema que mais preocupava as mulheres.

A Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, que recebe queixas de violência contra a mulher, registrou alta de 112% de janeiro a julho de 2010 (343.063 atendimentos), em comparação com o mesmo período do ano de 2009. Das mulheres atendidas, 72,1% viviam com o agressor, sendo que 57,9% eram casadas ou estavam em união estável; e 14,7% prestaram queixa contra o ex-namorado ou ex-companheiro (SPM, 2010, p. 17).

Na pesquisa “Igualdade de Gênero”, promovida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em âmbito nacional (2010), revelou que 75,7% dos brasileiros conheciam a Lei Maria da Penha e 19,6% já ouviram falar. Ainda, 81,9% da população consideraram esse tipo de violência um grande problema da sociedade, 14,9% consideraram tratar-se de um problema apenas de algumas

mulheres e apenas 1,7% consideraram que a violência doméstica não é um problema. Também, 78,6% consideraram que a lei poderia evitar ou diminuir muito (42,6%) esse tipo de violência ou ao menos um pouco (36%), e 18,2% acharam que não.

Em 2010, a Fundação Perseu Abramo, por meio de seu Núcleo de Opinião Pública, e em parceria com o SESC, repetiu a pesquisa “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado” (2010), fazendo comparativo com os resultados obtidos em 2001, a fim de aferir a evolução do pensamento e do papel das mulheres brasileiras na sociedade.

Sobre a Lei Maria da Penha, cerca de seis em cada sete mulheres (84%) e homens (85%) disseram já ter ouvido falar da Norma e cerca de quatro em cada cinco (78% e 80% respectivamente) tiveram uma percepção positiva.

No entanto, as estatísticas mostraram que, entre as primeiras coisas que as mulheres fariam “para que a vida de todas as mulheres melhorasse”, 15% ressaltaram o combate à violência de gênero. Como em 2001, cerca de uma em cada cinco mulheres (18%, antes 19%) consideraram já ter sofrido alguma vez “algum tipo de violência de parte de algum homem, conhecido ou desconhecido”. Além de ameaças de surra (13%), uma em cada dez mulheres (10%) já foi de fato espancada ao menos uma vez na vida (respectivamente 12% e 11% em 2001). Considerando-se a última vez em que essas ocorrências ter-se-iam dado e o contingente de mulheres representadas em ambos levantamentos, o número de brasileiras espancadas permaneceu altíssimo, mas diminuiu de uma a cada 15 segundos para uma em cada 24 segundos – ou de 8 para 5 mulheres espancadas a cada 2 minutos. Em todas as modalidades de violência o parceiro (marido ou namorado) persistiu como o responsável por mais 80% dos casos reportados.

Os pedidos de ajuda, contudo, foram mais frequentes (de metade a 2/3 dos casos). Mas em nenhuma das modalidades investigadas as denúncias a alguma autoridade policial ou judicial ultrapassou 1/3 dos casos.

Tanto mulheres agredidas como homens agressores confessos apontaram como principais razões para que episódios de violência de gênero ocorressem em seus relacionamentos algum mote referido a controle de fidelidade e as mulheres destacaram ainda predisposição psicológica negativa dos parceiros (alcoolismo, desequilíbrio etc.) e busca de autonomia não respeitada ou não admitida por eles.

Perguntados os homens, 8% assumiram já ter batido “em uma mulher ou namorada”, e um em cada quatro (25%) diz saber de “parente próximo” que já bateu e metade (48%) afirma ter “amigo ou conhecido que bateu ou costuma bater na mulher”. Dos homens que assumiram já ter batido em uma parceira 14% acreditam que agiram bem e 15% afirmam que o fariam de novo. 25% deles alegaram que a causa da violência foi por que foram agredidos primeiro. Também, 91% responderam que “bater em mulher é errado em qualquer situação”; 6% que “uns tapas de vez em quando é necessário” e 2% que “tem mulher que só toma jeito apanhando bastante”.

Dentre as mulheres, 89% em 2001 responderam que existe machismo no Brasil contra 94% em 2010 e, em relação à pergunta “se a mulher trair o homem, é justo que ele bata nela”, entre as mulheres, 93% discordaram e 4% concordaram, e, entre os homens, 83% discordaram e 11% concordaram.

Conforme o “Mapa da Violência”, realizado pelo Instituto Sangari (WAISELFISZ, 2011), uma mulher é assassinada a cada duas horas no Brasil, o que fazia do país o 12º no ranking mundial de assassinatos de mulheres. 40% dessas mulheres têm entre 18 e 30 anos e a maioria das vítimas era morta por parentes, maridos, namorados, ex-companheiros.

Logo, em que pese o sucesso da Lei, haja vista vasta divulgação da norma e boa receptividade pela população, as pesquisas de opinião mostraram melhoras importantes mas ainda não expressivas, considerando os ainda alto índices de ocorrência da violência doméstica e familiar contra a mulher e o baixo nível de satisfação dessa população.

1.4. As condições de implementação da Lei Maria da Penha e os órgãos de justiça

Diante desses primeiros resultados, o poder público tem manifestado respostas variadas à sociedade, mas que se concentram em recomendações de alterações legislativas e construções hermenêuticas, especialmente de caráter penal e processual penal, supondo que os tímidos resultados obtidos nas estatísticas das

pesquisas de opinião pública estariam mais relacionados a falhas jurídicas da Lei Maria da Penha e de suas interpretações pelos órgãos de justiça⁸.

Em 2008, a sugestão de modificação de alguns dispositivos da Lei foi a proposta do ministro então presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Humberto Gomes de Barros, na abertura de reunião promovida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em curso multidisciplinar sobre o tema. E não foi o único. O Centro Feminista de Estudos e Assessoria para Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (CFEMEA) relatou acompanhar 23 projetos em tramitação no Congresso Nacional sobre a questão, geralmente “redundantes ou absurdos”: que intenta criminalizar a violência doméstica contra os homens, ou que objetiva estender a aplicação da legislação aos namorados, ou que estabelece que não deveria ser necessário o pronunciamento da vítima para que o agressor seja processado por crimes de lesão corporal leve, entre outros⁹.

No Supremo Tribunal Federal (STF), a Lei Maria da Penha foi objeto de questionamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4424, não sendo raras as notícias de juízes que se recusam a aplicar a Norma sob esse fundamento ou sob argumentos estranhos aos princípios das normas que regem o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher¹⁰.

Não obstante, a Lei Maria da Penha foi citada pela ONU em 2008 como uma das três melhores legislações do mundo na área da violência contra a mulher, no relatório bianual do UNIFEM "O Progresso das Mulheres no Mundo 2008/2009" (GOETZ, 2009), que avaliou o avanço que as mulheres têm tido desde a

⁸ Para efeito deste trabalho, serão considerados órgãos de justiça os órgãos que integram o Poder Judiciário (art. 92 da Constituição Federal) e os órgãos denominados parceiros do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres cuja relação com o Poder Judiciário encontra-se mais fortalecida, quais sejam: o Ministério Público, as Defensorias Públicas e o Ministério da Justiça.

⁹ Notícia disponível em: <://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3510&catid=215&Itemid=149>. Consulta em: 3 abr. 2011.

¹⁰ Dois exemplos tiveram destaque no país: a 2ª Turma Criminal do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, que manteve decisão de juiz Bonifácio Hugo Rausch de Itaporã que alegou que a referida Lei “criou discriminação, pois coíbe a violência contra a mulher e não a que porventura exista contra homens” e declarou sua inconstitucionalidade *incidenter tantum*, pois desrespeitaria os princípios fundamentais de igualdade e proporcionalidade da República Federativa do Brasil, conforme notícia publicada no próprio portal do TJMS, em 26 de setembro de 2007 (disponível em: <http://www.tjms.jus.br/noticias/materia.php?cod=11814>; consulta em 3 abr. 2011); e o juiz Edilson Rumbelsperger Rodrigues, da Comarca da 1ª Vara Criminal e de Menores de Sete Lagoas (MG), que rejeitou pedidos de medidas e considerou a Lei Maria da Penha inconstitucional, “um conjunto de regras diabólicas”, por entender que “o mundo é masculino” e “a desgraça humana começou por causa da mulher”, conforme notícia publicada pela Folha de São Paulo em 21 de outubro de 2007 (notícia disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u338430.shtml>, consulta em: 3 abr. 2011).

Conferência Mundial da Mulher em Pequim, na China, em 1995. Também, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher ganhou o Prêmio “Inovação na Gestão Pública 2010”, conferido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

O descompasso entre o ideal (as normas e as políticas públicas) e o real (as pesquisas de opinião pública), antes de ser categoricamente afirmado, deve ser testado pela seguinte pergunta: a Lei Maria da Penha tem sido devidamente aplicada em sua integralidade? Mais especificamente, indaga-se: como tem sido a atuação aos órgãos de justiça, haja vista o papel e a função estratégica que foram incumbidos por essa legislação, de implementação das *condições* necessárias para o exercício dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar e de aplicação de forma *articulada* do conjunto de medidas para enfrentamento do fenômeno?

O presente trabalho consubstancia, portanto, um estudo sobre a atuação dos órgãos de justiça na aplicação da Lei Maria da Penha e no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Acredita-se que o estudo pode trazer elementos que direcionem os esforços de modo a propiciar resultados mais eficientes e amplos, para além da positivação de normas.

Como referência, será adotado o conceito de eficiência elaborado por Celso Antônio Bandeira de Melo, definido como princípio da Administração Pública, faceta do princípio da “boa administração”, que por sua vez denota:

Desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos *meios* e da *ocasião* de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto¹¹.

Os *meios* e a *ocasião* de utilizá-los escolhidos pelo Estado foram definidos, de modo disperso, na Lei Maria da Penha e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: as *condições* necessárias para o exercício dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar encontram-se definidas, como já mencionado, no art. 3º da Lei nº 11.340/06; e a aplicação de forma *articulada* do conjunto de medidas para enfrentamento do

¹¹ O jurista faz referência ao Direito italiano, com base nas lições de Guido Falzone, segundo o qual esse princípio “não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico”. MELLO (2008: p. 122).

fenômeno está entabulada, principalmente, nos artigos 8º, 9º e 23 da legislação, *in verbis*:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação; [...]

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher; [...]

Art.9º: A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso (grifo próprio).

§ 1º o juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistências do governo federal, estadual e municipal.

§2º o juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica.

I - Acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração pública direta ou indireta;

II - Manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

§3º a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar compreenderá o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo os serviços de contracepção de emergência, a profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual.

[...]

Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:
I - encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento; III - determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;

Art. 31. Quando a complexidade do caso exigir avaliação mais aprofundada, o juiz poderá determinar a manifestação de profissional especializado, mediante a indicação da equipe de atendimento multidisciplinar.

Verifica-se, pois, que, para a eficiência da atuação dos órgãos de justiça no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, a Lei atribui ampla competência ao juiz nesse tipo de causa, que não se restringe à aplicação de medidas punitivas e civis, podendo inclusive alcançar outros Poderes e diferentes setores da sociedade com vistas a garantir os direitos das mulheres nessa situação. Também, a Norma ainda pressupõe, na estrutura organizacional, a criação dos juizados especializados e de instituições multidisciplinares, da seguinte forma:

Art. 29. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

Art. 30. Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes.

Art. 31. Quando a complexidade do caso exigir avaliação mais aprofundada, o juiz poderá determinar a manifestação de profissional especializado, mediante a indicação da equipe de atendimento multidisciplinar.

Art. 32. O Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, poderá prever recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 33. Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.

Parágrafo único. Será garantido o direito de preferência, nas varas criminais, para o processo e o julgamento das causas referidas no caput.

Art. 34. A instituição dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher poderá ser acompanhada pela implantação das curadorias necessárias e do serviço de assistência judiciária.

Art.35: A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I – centros de atendimento integral e multidisciplinar para as mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II – casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III – delegacias, núcleos da defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV – programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V – centros de educação e reabilitação para os agressores.

Art.36: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.

Relatadas essas premissas, importante ainda destacar as diretrizes delineadas no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, elaboradas para orientar inclusive os órgãos de justiça a planejar ações que visem à implementação das condições necessárias para o exercício dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, em todo território nacional.

Em suma, a estratégia do Pacto consubstancia em alinhar aspectos técnicos, políticos, culturais, sociais e conceituais acerca do tema; e orientar procedimentos, construindo protocolos, normas e fluxos que institucionalizem e que garantam legitimidade aos serviços prestados e às políticas implementadas.

Especificamente em relação ao eixo *“Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento”*, o que interessa ao presente trabalho, são três as premissas básicas em que se baseia o Pacto: a transversalidade de gênero; a intersetorialidade; e a capilaridade¹². No intuito de enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral deste fenômeno, foram traçados três objetivos específicos: 1) a redução dos índices de violência contra as mulheres; 2) a promoção de mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; e 3) a garantia e proteção dos direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

¹² Essas premissas foram detalhadas nos seguintes termos: “A transversalidade de gênero visa garantir que a questão de violência contra a mulher e de gênero perpassasse as mais diversas políticas públicas setoriais. A intersetorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.); e outra que implica uma maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho, segurança pública, etc.). Desta articulação decorre a terceira premissa que diz respeito à capilaridade destas ações, programas e políticas; levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres até os níveis locais de governo”. (SPM 2010, p. 19 e 20).

Como ações para a *“Implementação da Lei Maria da Penha”*, foram definidas duas metas principais: a constituição de uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência que integre diferentes áreas envolvidas com a violência contra as mulheres (em especial: a justiça, a segurança pública, a saúde e a assistência social) e a execução de ações que articulem todas as instituições responsáveis e conscientizem a população sobre os direitos das mulheres. Suas medidas consistem em: a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a construção do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a Violência contra as Mulheres; a construção de unidades habitacionais para atendimento a mulheres em situação de violência; a difusão da Lei e dos instrumentos de proteção dos direitos das mulheres; a criação dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor; entre outras.

Como ações de *“Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento”*, foram citadas quatorze, que consistem, em resumo: na ampliação dos serviços especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência¹³; na formação e capacitação de profissionais das diversas áreas na temática de gênero e de violência contra as mulheres; na criação e aplicação de normas técnicas nacionais para o funcionamento dos serviços de prevenção e assistência às mulheres em situação de violência; na promoção de ações educativas e culturais que desconstruam estereótipos de gênero e mitos em relação à violência contra a mulher; e no incentivo à mobilização social para enfrentamento da violência.

Por fim, em relação à estrutura organizacional, o Acordo recomendou a criação de coordenação por parte dos organismos de políticas para mulheres no âmbito dos Estados e Municípios, haja vista a competência atribuída a esses Entes de gestão e monitoramento do Pacto e articulação e desenvolvimento das ações em seus territórios, com autonomia e respeito às peculiaridades locais.

Nesse contexto e com base nesses pressupostos é que será avaliada a atuação dos órgãos de justiça no capítulo seguinte, destacando as práticas que mais se aproximam e mais se afastam da efetiva aplicação da Lei Maria da Penha.

¹³ Foram definidos como serviços especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência pelo Pacto: Centros Especializados de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher, Centros Integrados da Mulher), Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas).

CAPÍTULO 2 - A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE JUSTIÇA NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA E NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Para análise da eficiência do Poder Judiciário e dos órgãos de justiça na aplicação da Lei Maria da Penha e no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, serão comparadas as normas de gestão e de políticas públicas definidas na Lei Maria da Penha e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres relatados no capítulo anterior considerados com três documentos recentemente publicados pela SPM/PR.

O primeiro consiste no “Balanço do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres” (SPM, 2010), em que, embora hajam sido relatadas todas as ações realizadas no âmbito dos três poderes, serão destacadas as ações realizadas pelo Poder Judiciário e dos órgãos de justiça.

O segundo e o terceiro documentos foram produzidos pelo Observatório da Lei Maria da Penha (Observe), criado pela SPM/PR, no Pacto Nacional, para o monitoramento da implementação da Lei Maria da Penha. Suas atividades tiveram início em 2007, em todo o território nacional, com a tarefa prioritária, definida por suas integrantes, de construção de indicadores e de criação de uma base sólida de dados que permitissem acompanhar no tempo e no espaço o desempenho das instituições encarregadas da aplicação Lei, bem como monitorar a atuação dos governos de estados e Municípios no cumprimento de suas atribuições para ampliar a oferta de serviços para a formação de redes de atenção especializada para as mulheres em situação de violência.

Os documentos do Observe selecionados para o presente trabalho são: o Relatório Final da Pesquisa “Condições para aplicação da Lei 11.340/06 (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” (OBSERVE, 2010), em que serão selecionadas somente as conclusões referentes aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal; e o Relatório da Pesquisa “Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais”

(OBSERVE, 2011), em será ressaltada a articulação dos órgãos de justiça entre si e com os serviços especializados de outros setores.

Esses documentos foram selecionados por terem produzido dados em âmbito nacional, bem como por possuírem caráter de oficialidade e de confiabilidade. Ademais, o trabalho realizado pelo Observe é pioneiro no país de monitoramento de implementação de uma legislação, que ultrapassa a pesquisa de opinião pública, tendo desenvolvido critérios baseados em estudos nacionais e internacionais.

2.1. O “Balanço do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”

No “Balanço do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres” (SPM, 2010), que avaliou as ações realizadas pelo poder público desde que o Acordo foi lançado, em 2007, apurou-se que 24 estados e o Distrito Federal assinaram o Pacto, faltando somente o Paraná e Santa Catarina. A adesão praticamente nacional viabilizou amplos esforços e investimentos para *“Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento”*, possibilitando avanços para enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, tais como: aumento do orçamento para enfrentamento à violência, aumento do número de organismos de políticas para as mulheres, fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres, consolidação do conceito ampliado de violência contra as mulheres, incentivo à integração das ações executados por diferentes órgãos e esferas de governo, consolidação de um canal de acesso direto às mulheres em situação de violência (Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180), ampliação do número de serviços especializados, incorporação da violência contra a mulher na agenda política dos governos, organização do modelo de gestão das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, ampliação dos parceiros no enfrentamento à violência contra as mulheres e elaboração de diagnóstico e de planejamento de ações por parte dos estados, Municípios e do Distrito Federal.

No âmbito dos órgãos de justiça, no que tange especificamente à *“Implementação da Lei Maria da Penha”*, destacam-se as seguintes ações: a

realização das 4 Jornadas da Lei Maria da Penha, em parceria com o CNJ e com a Secretaria de Reforma do Judiciário/ Ministério da Justiça (SRJ/MJ); a criação do Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID), que realizou dois encontros com o objetivo de aperfeiçoar a aplicação da Lei Maria da Penha; o I Encontro Nacional de Promotoras Legais Populares, que reuniu mais de 300 representantes das comunidades, que após discutirem a implementação da Lei, elaboraram e aprovaram enunciados, entregues ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e ao Presidente da República.

Também, vale mencionar a criação, em parceria com a SRJ/MJ, da Comissão da Mulher no Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais dos Estados e dos Núcleos de Gênero nos Ministérios Públicos Estaduais, que, em conjunto com o Conselho Nacional dos Ministérios Públicos, formaram uma comissão para elaborar proposta de cadastro nacional sobre a violência doméstica contra a mulher.

O lançamento do “Prêmio Boas Práticas na Aplicação, Divulgação ou Implementação da Lei Maria da Penha”, em 2009, teve sucesso, em que se recebeu 181 indicações de pessoas e entidades para recebimento do Prêmio, sendo vencedores personalidades e instituições de referência no enfrentamento à violência contra as mulheres nas seguintes categorias: a) implantação de programas e políticas, b) criação e implementação de serviços, c) idealização ou realização de campanhas, d) realização de estudos e pesquisas e e) realização de matérias jornalísticas.

Já no que tange ao *“Fortalecimento dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência”*, ressalta-se o aumento significativo da quantidade de serviços especializados e o aperfeiçoamento: entre 2003 e 2010, o número de serviços especializados aumentou em 161% no período. Segundo o Relatório, atualmente, existem 881 serviços especializados – 58 Defensorias Especializadas, 21 Promotorias Especializadas, e 12 serviços de responsabilização e educação do agressor. Especificamente no âmbito do Judiciário foram criados – após a promulgação da Lei Maria da Penha - 89 juizados especializados/varas adaptadas de violência doméstica e familiar. Além da criação, alguns serviços foram reaparelhados ou reformados, tendo a SPM/PR investido, no total, desde 2007, R\$

73.873.679,34, para a construção/reforma/reaparelhamento de 540 serviços especializados da rede de atendimento¹⁴.

O Ministério da Justiça teve importante participação. A SRJ/MJ apoiou em 2008 e 2009 a criação de 88 serviços; a Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ repassou recursos para as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) num total de R\$ 2.062.432,40 e o Departamento Penitenciário Nacional/MJ financiou a criação de 8 serviços de responsabilização e educação do agressor.

No que diz respeito à capacitação dos profissionais da rede de enfrentamento à violência contra as Mulheres, foram capacitados psicólogos/as, assistentes sociais e advogados/as dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), profissionais de segurança pública, técnicos/as e gestores/as de saúde, e, especificamente no âmbito do Poder Judiciário, foram realizados cursos de capacitação sobre a Lei Maria da Penha em parceria com o CNJ, Escolas de Magistratura e Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM); nos quais foram oferecidas mais de 750 vagas para a formação de juízes com competência para tratar a matéria.

Ao que afeta a produção de dados e estatísticas, foram implantados o Sistema Nacional de Dados e Estatísticas e o Observe, tendo sido realizadas ainda quatro pesquisas de âmbito nacional: Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), sobre vitimização e acesso à justiça na violência doméstica e familiar contra a mulher e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), sobre gestão da política de gênero, ambas publicada em 2010 e realizada pelo IBGE; Pesquisa Nacional de Vitimização, a ser publicada em 2011 e em realização pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ; e Pesquisa sobre a percepção da população brasileira em relação à violência doméstica, publicada em 2009 e realizada pelo IBOPE e pela Avon.

No tocante à padronização do funcionamento e do fluxo de atendimento, foram instituídas: a Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à

¹⁴ Entre os serviços financiados, foram citados: Casas-Abrigo, Casas de Passagem, Defensorias Especializadas, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento/ Apoio à Mulher e Centros Integrados de Atendimento à Mulher.

Mulher, as Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em situação de Violência e as Diretrizes Nacionais para Implementação dos Serviços Especializados. Ainda, a ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 viabilizou a organização do cadastro e o monitoramento da criação dos serviços da rede.

Não obstante, foram reconhecidos limites e apontados obstáculos para os órgãos de justiça, como: garantir o fortalecimento dos Organismos de Políticas para as Mulheres; criar centros de pesquisa e capacitação na temática da violência de gênero em parceria com universidades públicas; garantir e ampliar a participação dos movimentos sociais no monitoramento do Pacto e na mobilização da social pela garantia de direitos.

Especificamente no âmbito do Poder do Judiciário, evidenciou-se a “necessidade de maior sensibilidade para a questão do acesso à justiça pelas mulheres em situação de violência e a aplicação da Lei Maria da Penha” (SPM, 2010, p. 76).

2.2. Relatório Final da Pesquisa “Condições para aplicação da Lei 11.340/06 (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”

Nesse Relatório (OBSERVE, 2010), para os objetivos que se propõe neste presente trabalho de análise da atuação dos órgãos de justiça, serão destacados os resultados referentes, tão somente, aos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar (JEVDFM) nas capitais e no Distrito Federal. No entanto, devido à importância das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS), órgãos de segurança, para o acesso à justiça¹⁵, serão

¹⁵ Com efeito, as DEAMS representam a porta de acesso à justiça, pois configuram o primeiro local para onde as mulheres violentadas se dirigem ao sofrerem a violência. Ademais, possuem as atribuições de registrar ocorrências criminais e realizar os devidos procedimentos de investigação, recolhendo provas técnicas e testemunhais que servirão como evidências para fundamentar a denúncia pelo Ministério Público e, conseqüentemente, dar início e encaminhamento ao processo criminal até um desfecho judicial. Também, as DEAMS possuem importância histórica, uma vez que consubstanciam a primeira conquista nacional no enfrentamento à violência contra a mulher. A primeira delegacia especializada foi criada em 1985, no estado de São Paulo, com o propósito de oferecer um atendimento diferenciado às mulheres em situação de violência, baseado no acolhimento

selecionadas também as relações de articulação entre essas instituições e os JEVDFM.

Os JEVDFM são instâncias especializadas para a aplicação da Lei nº 11.340/06, cuja criação, estruturação e funcionamento pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal foi prevista nos artigos 1º e 14 caput dessa legislação, recomendada pelo CNJ¹⁶, e vem sendo apoiada financeiramente pelo Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública Com Cidadania (PRONASCI). A experiência é recente no país, completou quatro anos em agosto de 2010, motivo por que pouco se sabe sobre suas condições de funcionamento e sobre os obstáculos que vem sendo enfrentados na aplicação da legislação.

O Observe investigou 26 Juizados em 19 capitais em todas as regiões do país nos seguintes aspectos: condições físicas e materiais de funcionamento dos Juizados; disponibilidade, qualificação e capacitação de recursos humanos; produção e sistematização de dados e estatísticas; relação dos Juizados com as redes de serviços; e cumprimento dos dois quesitos definidores da especialização do atendimento nesta instância: a ampla competência do magistrado e o atendimento especializado por equipes multiprofissionais.

O objetivo foi conhecer algumas das características destes serviços e avaliar o quanto se aproximam ou distanciam-se do modelo de atendimento especializado que se encontra na Lei Maria da Penha, no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência, no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (CONSELHO, 2010) e outros documentos oficiais.

Antes de adentrar nos resultados da pesquisa, importante notar ressalva que o Observe descreveu na metodologia:

“A receptividade por juízes e juízas também foi pequena e limitou-se, na maior parte das vezes, às respostas para as questões abertas com

e na não discriminação. O reconhecimento da importância das DEAMS se mostra nas pesquisas de opinião pública. Na pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo “A mulher brasileira nos espaços público e privado”, em 2001 (VENTURINI e tal, 2004), perguntadas sobre propostas de combate à violência contra a mulher, 21% das entrevistadas responderam a criação de delegacias especializadas.

¹⁶ Recomendação nº 9, de 8 de março de 2007: “Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares”.

avaliações sobre problemas, soluções e pontos positivos do Juizado e avaliação dos demais serviços. [...] As perguntas sobre encaminhamentos e contatos com a rede foram dirigidas para as equipes multidisciplinares, referidas como as responsáveis tanto pelos encaminhamentos quanto pelo registro das informações que estavam sendo solicitadas, revelando o pouco interesse que o Juizado (ou a(o) juiz(a)) tem por esta intervenção especializada” (OBSERVE, 2010, p. 82).

Quanto à **criação e estruturação dos Juizados especializados**, foi citada a existência de poucos: são 48 Juizados e Varas com competência exclusiva para aplicação da Lei Maria da Penha em todo o país, sendo que 30 deles estão instalados nas capitais e em Brasília, do que se deduz má distribuição regional e pouca especialização¹⁷.

A criação de Juizados especializados na aplicação da Lei Maria da Penha figura entre as principais demandas de delegadas de polícia e profissionais que atuam em serviços de atendimento a mulheres em situação de violência. Há uma grande expectativa de que a criação destes Juizados de acordo com as diretrizes apresentadas na legislação contribua para dar maior celeridade às respostas judiciais e melhorar sensivelmente o acesso à justiça para as mulheres.

Entretanto, concluiu-se que apenas a criação de Juizados não tem garantido a aplicação da legislação, haja vista vários obstáculos institucionais que têm impedido o bom funcionamento dos Juizados existentes, sobretudo no que se refere a ampla competência do magistrado e o atendimento especializado por equipes multiprofissionais. Foi destacada a necessidade de se investir para a criação de outros serviços e para a articulação de redes.

Em Cuiabá, Mato Grosso, primeira cidade que teve Varas de Violência Doméstica e Familiar, a instalação dos órgãos foi precedida pela criação de um Grupo de Trabalho no interior do Tribunal de Justiça com a finalidade de estudar a nova legislação e elaborar a proposta de estrutura das Varas Especializadas. Esse Grupo de Trabalho envolveu magistrados, desembargadores, representantes do Ministério Público. As atividades consistiram em revisar as convenções internacionais de direitos das mulheres (*CEDAW* e Belém do Pará), mapear os serviços, políticas e programas sociais mantidos pelos governos municipal, estadual e federal, e que poderiam ser acionados em benefício das mulheres atendidas pela

¹⁷ Nas comarcas em que não foram verificados Juizados com competência exclusiva para a violência doméstica e família, funcionam varas criminais com competência cumulativa ou Juizados especiais criminais que foram transformados para aplicação da Lei Maria da Penha.

Vara. O Tribunal de Justiça também atuou em parceria com a Polícia Civil para elaboração de material para capacitação de profissionais que atuam no atendimento direto para mulheres em situação de violência.

Nos tribunais em que foi realizada a Pesquisa, constatou-se o não suprimimento de **pessoal e estrutura**, resultando no acúmulo de processos e a morosidade na resposta judicial, o que, em alguns casos, levou, inclusive, à prescrição da capacidade punitiva pelo Estado.

Averiguou-se que os JEVDFM não possuíam horário de funcionamento diferenciado e, em geral, seguiam aqueles definidos para as varas e Juizados criminais, concentrando o atendimento ao público na parte da tarde dos dias de semana. A gravidade desse problema consiste no fato de que a prática da violência doméstica e familiar é mais frequente nos finais de semana e no prazo de somente 48 horas para manifestação do juiz sobre pedidos de medidas protetivas.

Também, observou-se a ausência de padronização entre os JEVDFM e as Varas Adaptadas na aplicação da Lei, gerando tratamentos distintos e, conseqüentemente, diferenças nas garantias de acesso à justiça para as mulheres, o que, segundo juíza de São Paulo, “dificulta uma conscientização da população do que é a lei” (OBSERVE, 2010, p. 87).

No que tange a **ampla competência do juiz**, notou-se que somente em 16 JEVDFM os casos estariam sendo julgados integralmente, o que foi definido pela Pesquisa como aqueles que tiveram seus pedidos criminais e cíveis decididos. Em outros 10 JEVDFM a competência híbrida foi aplicada apenas para as ações provisórias no âmbito das medidas protetivas, ficando pendente de provimento definitivo em Vara de Família ou Vara Cível.

A exceção ocorreu em Belém do Pará, cujas Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher possuem competência para conhecimento e julgamento de todas as ocorrências de violência contra as mulheres, cíveis e criminais, desde as contravenções penais até os homicídios, em razão de modificação da Lei Estadual de Organização Judiciária.

Com relação à **equipe multidisciplinar**¹⁸, a despeito de sua importância para o trabalho realizado nos JEVDFM, especialmente no tocante à avaliação das

¹⁸ As atribuições das equipes multidisciplinares estão definidas no art. 29 da Lei nº 11.340/06 e sua formação inclui profissionais especializados das áreas psicossocial, jurídica e de saúde. Os artigos 30, 31 e 32 estabelecem a competência desses profissionais e a obrigatoriedade do Poder Judiciário em prover recursos para a sua contratação. Segundo o Relatório Final dessa pesquisa, as equipes

medidas protetivas e de assistência para as vítimas, sua presença foi identificada apenas em 18 Juizados, nos quais muitas apresentaram falhas: ou são formadas apenas por profissionais de uma área de especialização, ou são supridas por estagiários (estudantes de graduação, que trabalham voluntariamente) sem capacitação ou sem supervisão, entre outras. Esse problema foi mencionado por três entrevistados como um obstáculo ao trabalho dos Juizados.

A ressalva ocorreu em Belo Horizonte, em que o Juizado realizou convênio com o Centro de Referência Risoleta Neves, do Governo do Estado, através da Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres, cuja equipe de psicólogos do Centro vem prestando atendimento às mulheres e promovendo cursos de capacitação para o atendimento.

No que diz respeito às **Promotorias Especializadas** de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, embora não tenham sido especificamente criadas pela Lei 11.340/06¹⁹, a ampliação da atuação do Ministério Público induziu o desenvolvimento desses órgãos, a fim de cumprir o atendimento integral e a celeridade na apreciação das medidas e dos processos. A decisão de criação dessas promotorias é competência dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal, assim como sua estrutura e composição.

Nas 19 capitais pesquisadas, identificou-se a existência de 10 Promotorias Especializadas, 2 Núcleos de Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar, com promotores públicos que atuam exclusivamente nas ações enquadradas na Lei nº 11.340/06 e Núcleos de Direitos das Mulheres²⁰, que são

multidisciplinares também estão regulamentadas: pela Resolução nº 9 do CNJ, por quatro dos dezesseis enunciados aprovados pelo I FONAVID (que lhes atribuem a competência de elaboração de documentos técnicos para o Juízo, Ministério Público e Defensoria, encaminhamento da mulher para o atendimento pela rede serviços, além de “articulação, mobilização e fortalecimento da rede de serviços de atenção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar”), e pelo Manual de Rotinas e Estruturação do JVDPM (OBSERVE, 2010, p. 14)

¹⁹ Os artigos 25 e 26 da Lei Maria da Penha, que correspondem ao Capítulo III do Título IV, “Da Atuação do Ministério Público) não estabelecem uma organização especializada no âmbito do Ministério Público, apenas definem suas atribuições, *in verbis*: “Art. 25. O Ministério Público intervirá, quando não for parte, nas causas cíveis e criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher. Art. 26. Caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário: I - requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros; II - fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas; III - cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher”.

²⁰ Núcleos desta natureza foram identificados na Bahia –Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher, e no Distrito Federal (Núcleo Pró-Mulher do Ministério Público do Distrito Federal e

responsáveis pela transversalização de gênero nas ações do Ministério Público, cuidando, inclusive da capacitação de promotores públicos sobre a matéria e da formulação de projetos para criação de promotorias especializadas. Nos outros Estados existem promotores designados que trabalham junto aos Juizados, mas nestes casos, sua atuação acaba sendo mais limitada à intervenção nos processos criminais e na apreciação das medidas protetivas, uma vez que não contam com estrutura para exercer as outras atribuições estabelecidas pela Lei Maria da Penha.

Em relação às **Defensorias Especializadas** de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher²¹, considerando que o Juizado deverá ter um defensor atuando exclusivamente para o acompanhamento das vítimas e outro para os réus, apurou-se que este atendimento ainda ocorre de forma muito precária, tendo sido identificado somente em quinze capitais.

Verificou-se, ainda, que, a população de baixa renda tem acionado os Núcleos de Prática Jurídica das faculdades de Direito. Porém, os estudantes possuem atuação limitada, restringindo-se a redigir peças iniciais, sem acompanhar os processos durante sua tramitação judicial. Consequentemente, as vítimas são representadas por defensores *ad hoc*, que, embora cumpram a formalidade, não orientam a mulher conforme determinado pela Lei Maria da Penha.

Quanto à **Coordenação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**²², foram relatadas somente três experiências: em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Ceará.

No Rio de Janeiro, por meio do Ato Executivo nº 2348, de 24 de junho de 2009, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado criou a Comissão Estadual dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, presidida por uma juíza desembargadora, que tem, entre suas atribuições:

Territórios). Nos outros estados, observou-se que as Promotorias Especializadas acabam assumindo essas atividades.

²¹ A assistência judiciária encontra-se definida no Capítulo IV, Título IV, da Lei nº 11.340/2006, e a principal mudança introduzida pela legislação está na exigência de que a mulher esteja acompanhada por defensor em todos os atos cíveis e criminais relativos à sua causa (artigo 27). O artigo 28 garante o acesso gratuito aos serviços de defensor público ou de assistência judiciária, na Polícia ou no Judiciário, ressaltando o atendimento “específico e humanizado”.

²² A Coordenação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher consiste órgão que integra o Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital e tem como responsabilidade a padronização do funcionamento dos JEVDFM em consonância com as recomendações do CNJ e com o FONAVID, devendo atuar como representante dos interesses dos JEVDFM perante os Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital, o Ministério da Justiça e o CNJ. Ainda, esse órgão deve atuar na aproximação com os demais serviços especializados e contribuir para formulação de programas integrados de intervenção (*ibidem*, p. 94).

...planejar, supervisionar, orientar, no plano administrativo, o funcionamento e as diretrizes dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, autônomos e adjuntos, e implementar, a partir de planejamento estratégico e agenda previamente estabelecida junto à Administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, as políticas públicas preconizadas pela Lei 11340/2006, de forma autônoma ou em conjunto com os outros Poderes da República, e órgãos de todos os entes federados, com a integração operacional do Ministério Público e da Defensoria Pública.

No que tange à **infraestrutura, recursos físicos e materiais**²³, somente em seis capitais os entrevistados mencionaram que o espaço físico (tamanho e adequação) e a localização geográfica representam problemas para o bom funcionamento dos Juizados e a prestação de serviço com melhor qualidade. Em outros, houve queixas com relação à falta de recursos materiais e equipamentos, mais especialmente a falta de veículos para dar acompanhamento às vítimas. Ainda, reparou-se que doze dos Juizados pesquisados estão instalados nos Fóruns Criminais, o que faz com que as estruturas nem sempre sejam adequadas à necessidade de privacidade para o atendimento das mulheres vítimas de violência baseada no gênero. Mas em geral, as instalações foram bem descritas em termos de organização, limpeza, iluminação e ventilação, conforme foi possível observar nos cadernos de campo.

A maior parte dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher encontra-se localizada em bairros centrais e de fácil acesso por meio de transporte público. Com relação à proximidade do Juizado com outros serviços que atendem as mulheres, apurou-se que esta é maior com o Ministério Público e a Defensoria Pública, mas é menor com relação aos serviços como Instituto Médico Legal, Conselho Tutelar, Casas Abrigo e Centros de Referência. Esta situação é ainda pior se for considerado que muitas mulheres são obrigadas a ir aos Juizados em busca de informações sobre as medidas protetivas, uma vez que nem sempre conseguem informações e orientações de forma correta e clara nos demais serviços em que são atendidas. Manaus e Brasília se apresentaram com as instalações mais inadequadas, onde os Juizados estão localizados em locais de difícil acesso para a população, sobretudo para a população de baixa renda, e estão também distantes dos serviços especializados de atendimento a mulheres.

²³ Segundo o Relatório, as orientações para esses elementos, bem como para os recursos materiais, estão contidas no Manual de Rotinas e Estruturação dos JEVDFM e no Plano de Gestão para Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal, ambos elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Interessante frisar que apenas nove entre os Juizados pesquisados estão instalados em prédios exclusivos, separados de outros setores do Judiciário, em sedes próprias ou alugadas e adaptadas para receber a estrutura judicial, fator que possibilita mais e melhores serviços especializados²⁴. Destaque foi Belo Horizonte, onde as duas Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram instaladas no prédio onde está sendo implantado o Centro Integrado de Atendimento a Mulher Vítima de Violência, que consiste em:

“...edifício no centro da cidade onde existem dependências para a Delegacia da Mulher, a Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar e do NUDEM – Núcleo de Direitos da Mulher da Defensoria Pública. O espaço tem também dependências para a equipe multidisciplinar e, atualmente, abriga também a Vara de Criança e Adolescente. As instalações são provisórias e estão necessitando de reformas. Em convênio estabelecido através do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher permitiu a captação de recursos para instalação de prédio próprio com espaços adequados para todos os serviços e atendimentos” (*ibidem*, p. 101).

Outro JEVDFM modelo foi o I Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Rio de Janeiro, instalado num prédio cedido pela Prefeitura e localizado no centro da cidade:

Além das dependências para atividade judicial (cartório, gabinetes, salas de audiência) e para sua equipe multidisciplinar, existem salas para Defensoria Pública para as vítimas e para os réus, com espaços e equipes separadas, sala para o Ministério Público, brinquedoteca com uma funcionária responsável pelo acompanhamento das crianças e uma unidade do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social que atende às mulheres e seus familiares, mas também à população em geral. Há também espaço destinado à realização dos grupos de reflexão com os agressores, atividade que é conduzida pelos profissionais da Equipe Multidisciplinar (*ibidem*, p. 100).

No mesmo quesito ainda foram analisadas as dependências destinadas à atividade judicial, as dependências/salas de apoio para o(a)s funcionário(a)s, as áreas de Espera e de Circulação e as dependências para Equipe Multidisciplinar, chamando atenção por terem sido asseguradas em um pequeno número de Juizados.

Os **recursos humanos** são a principal queixa entre os entrevistados, abrangendo pessoal de cartório, juízes, oficiais de justiça, profissionais para as

²⁴ Segundo o Relatório, “A distância geográfica entre Juizados e serviços, se apresenta como um obstáculo concreto a ser transposto, pois a depender da localização, demanda tempo e dinheiro de mulheres que já se encontram em situação de grande fragilidade. As piores situações foram relatadas em Brasília e Natal, onde o isolamento do Juizado atinge praticamente a todos os serviços relacionados abaixo” ().

equipes multidisciplinares. Em média, têm-se equipes com 18 profissionais para cada Juizado. Nas regiões Nordeste e Sudeste observa-se que o número de funcionária(o)s efetiva(o)s é maior, sendo grande também a participação de funcionária(o)s cedida(o)s e terceirizada(o)s o que acaba provocando uma instabilidade na composição das equipes, fato que é particularmente prejudicial para o treinamento e a especialização do atendimento.

O problema da insuficiência e incapacitação dos recursos humanos agrava-se como o aumento progressivo do volume de ações, gerando atrasos consideráveis no andamento de processos, em especial do fluxo de medidas protetivas, de caráter de urgência.

Verificou-se, ainda, que faltaram informações que permitissem qualificar melhor quem são essa(e)s profissionais, de escolaridade ou de capacitação. Segundo o Relatório:

Não se identifica por parte dos Tribunais de Justiça uma preocupação com relação à definição de um perfil da(o) servidor(a) que é designada(o) para trabalhar nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, exceto com honrosas exceções como no caso de Porto Alegre onde o juiz não apenas chama a atenção para a necessidade de especialização, como está pessoalmente envolvido com a elaboração de cursos de capacitação em parceria com a DEAM (*ibidem*, p. 109).

Em geral, observou-se que a designação de servidora(e)s segue critérios meramente burocráticos de preenchimento de vagas mediante concurso público. Após o ingresso nas carreiras, a(o)s servidora(e)s passam por treinamentos para administração do cotidiano do trabalho e gestão das atividades cartoriais, as quais, por sua vez, também não envolvem qualquer especialização com relação à Lei nº 11.340/06. Concluiu-se que o conhecimento sobre as especificidades da legislação depende muito mais da boa vontade de juízes e funcionários, individualmente, do que das políticas institucionais.

Em Cuiabá, porém, o processo de instalação das Varas de Violência Doméstica e Familiar em Cuiabá foi acompanhado pela edição de um manual, resultado da colaboração do Tribunal de Justiça com a Delegacia Geral de Polícia e outros parceiros. Além do Manual, foram também realizados cursos de capacitação para todos os servidores e funcionários das Varas de Violência Doméstica e Familiar e da Polícia Civil.

Especificamente em relação aos juízes, notou-se que a maior parte está no cargo há 1 ou 2 anos. Somente 1/3 declarou ter realizado algum curso e poucos

afirmaram participar da mídia ou de campanhas educativas, preferindo a maioria atuar em palestra e participação em eventos (como seminários) e fazer a distribuição de material em seus Juizados (cartazes, folders, cartilhas, etc.).

A **sistematização de dados e estatísticas** nos JEVDFM apresentou também graves disparates. Embora existentes, estão restritos aos seus respectivos Tribunais de Justiça, não havendo integração com os sistemas das DEAMS e do Ministério Público, de modo que o máximo de informação que se consegue obter se refere ao número de processos em andamento ou arquivado. Não é possível saber, por exemplo, os tipos de crime processados, o desfecho que obtiveram, as características dos crimes e dos envolvidos, etc.

Também percebeu-se que o sistema de informações é fragmentado: informações sobre inquéritos policiais (recebidos, devolvidos, arquivados, denunciados) somente são obtidas no Distribuidor do Fórum ou na Central de Inquéritos; informações sobre decisões judiciais são de responsabilidade das Varas de Execução Penal; registros de encaminhamentos para os serviços da rede encontram-se adstritos às equipes multidisciplinares, etc. Consequentemente, não foi possível conhecer o volume de procedimentos existente num Juizado, como se articulam na demanda de uma mulher e quais são os resultados concretos que ela obtém. Alguns entrevistados ainda afirmaram que algumas dessas informações são enviadas ao Ministério da Justiça e ao CNJ, quando solicitado, para fins de controle interno de produtividade, sem, contudo, preocupação com a produção de conhecimento sobre a violência contra as mulheres e as respostas judiciais a elas oferecidas.

Por fim, sobre as **redes de serviços e articulações com os Juizados**, relatou-se existir um entendimento, algumas vezes explícito, de que a articulação com a rede de serviços é responsabilidade das equipes multidisciplinares, uma vez que seriam esses profissionais que deveriam dar os encaminhamentos para as medidas de assistência e fazem contatos com os serviços, muitas vezes pessoais e vinculados ao engajamento de cada profissional com a temática da violência doméstica e familiar contra a mulher. Perguntados sobre esse assunto, operadores do direito apontavam para que psicólogas e assistentes sociais respondessem, sinalizando o desinteresse para esses temas e sua não interferência no andamento dos processos e nas atividades propriamente judiciais.

Observou-se que a articulação foi melhor com as instâncias judiciais (Plantão Judicial, Varas Criminais e Varas da Infância e Juventude), o Ministério Público e a Defensoria Pública, instâncias entre as quais se processam as medidas de caráter judicial. Entre os serviços de assistência social e psicológica a articulação foi melhor com Centros de Referência e Casas Abrigo, sendo pior com órgãos da Saúde, Organizações Não Governamentais (ONGs) e Programas Sociais.

2.3. Relatório da Pesquisa “Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais”

Com base nos resultados da pesquisa anterior, em que se concluiu que um dos maiores obstáculos para a efetivação da Lei Maria da Penha consiste na ausência de articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, o Observe/UNIFEM realizou estudos de caso (OBSERVE, 2011) em cinco capitais do país de diferentes regiões (Belém/Pará, Brasília/Distrito Federal, Porto Alegre/Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro e Salvador/Bahia), com o intuito de complementar o estudo precedente e reforçar a importância de realizar análises qualitativas, para além de indicadores que permitam apenas identificar a existência ou não de serviços. Nesse sentido, intentou-se identificar os serviços especializados e não especializados que são acionados para o atendimento a mulheres em situação de violência, buscando ainda examinar sua articulação com as DEAMs e os JEVDFMs, os obstáculos e as soluções propostas por operadores do direito, profissionais e gestores públicos no desempenho de suas atividades cotidianas.

Um dos motivos que orientou a formulação desse projeto foi explorar se a Lei Maria da Penha vinha sendo aplicada de maneira integral, ou seja, se todas as medidas contempladas na legislação, especialmente as de proteção e de assistência, “a novidade introduzida pela legislação no contexto jurídico nacional”²⁵

²⁵ Solicitados a falar sobre a legislação, os entrevistados afirmaram que essas medidas representam a principal contribuição da Lei Maria da Penha para a defesa dos direitos das mulheres, referidas de forma entusiasmada em várias entrevistas, por permitirem que se ofereça uma alternativa mais célere para a mulher ter acesso a seus direitos, podendo ser solicitadas pela própria mulher, independentemente de advogado (OBSERVE, 2011, p. 72)

estavam sendo consideradas, de forma equilibrada e com atenção às necessidades das mulheres.

Como metodologia, foram desenvolvidos os conceitos de rede de atendimento definidos pelo Plano e Pacto pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher e definidos como núcleo básico de atendimento: a Delegacia da Mulher, o Juizado de Violência Doméstica e Familiar, o Centro de Referência e a Casa Abrigo²⁶.

Em Belém, tiveram destaque a Casa Abrigo Emanuele Rendeiro Diniz, o Centro de Referência Maria do Pará, o Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública, a Equipe Multidisciplinar - Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e as Promotorias Especializadas de Violência Doméstica e Familiar, estas inéditas no país, tendo sido criadas pelo Ministério Público estadual em 2005, antes mesmo da aprovação da Lei Maria da Penha.

Em Brasília, foram citados o Serviço de Atendimento a Famílias em Situação de Violência, o Núcleo de Atendimento a Mulher – Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios, o Núcleo de Gênero – Pró Mulher do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o Setor de Gerenciamento de Violência e Maus Tratos - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a Subsecretaria de Assuntos da Mulher do Governo do Distrito Federal, a Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência, o Núcleo de Atendimento à Família e Autores de Violência Doméstica e o Setor de Orientação Psicológica na DEAM.

Em Porto Alegre, mencionaram-se o Núcleo de Apoio ao Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Ministério Público do Rio Grande do Sul, o Núcleo Especializado da Lei Maria da Penha – Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, o Centro de Referência Vânia Araújo, o Grupo de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência/Generalizando e a Casa de Apoio Viva Maria – Núcleo de Prevenção da Violência da Prefeitura de Porto Alegre, esta casa pioneira, instalada em 1992, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, tendo, em 2006, por meio de convênio entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Consulado Japonês, recebido investimento de US\$ 16 mil dólares.

²⁶ Posteriormente, em cada localidade, foram incluídos outros serviços de acordo com sua existência: Núcleos especializados da Defensoria Pública, Promotoria Especializada, Equipes Multidisciplinares dos Juizados e das DEAMS, serviços de saúde, organismos de políticas para mulheres, entre outros.

O Rio de Janeiro destacou-se por ter sido a primeira Unidade da Federação a assinar o Pacto Nacional pelo Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres, em 23 de novembro de 2007. Foram descritos o SOS-Mulher – Centro de Atenção à Mulher Vítima de Violência/Hospital Pedro II, as Equipes Multidisciplinares dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a Defensoria Pública e as Promotorias Especializadas de Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, o Centro Integrado de Atendimento à Mulher “Márcia Lira”, o Centro de Referência das Mulheres da Maré “Carminha Rosa” (criado em dezembro de 2004 e vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro) e o Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, sendo este o primeiro núcleo especializado de Defensoria Pública no atendimento de mulheres no país, criado em 1997.

Finalmente, em Salvador, foi enfatizada a criação da Superintendência de Políticas para Mulheres, instância vinculada à Secretaria de Promoção da Igualdade do Estado da Bahia, que promoveu o Projeto de Acompanhamento e Fortalecimento da Política Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher. Mencionou-se ainda o Centro de Referência Loreta Valadares, criado em 2005, em parceria entre o governo do estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, e o governo do Município; a Casa Abrigo; a Equipe Multidisciplinar da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; o Núcleo-Mulher da Defensoria Pública do Estado da Bahia, o Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher–Ministério Público do Estado da Bahia, a Promotoria Especializada da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, o Serviço de Interrupção Legal de Gravidez – Instituto de Perinatologia da Bahia e o Projeto Viver – Serviço de atenção para pessoas em situação de violência sexual, este criado em 2001 e vinculado institucionalmente ao gabinete do secretário de segurança pública, localizado inicialmente no Instituto Médico Legal e, posteriormente, no Complexo Policial no bairro do Periperi. Também, foi relatado o Grupo de Trabalho da Rede, organizado em subgrupos que se dedica a temas específicos e constitui um espaço de encontro, diálogo e compartilhamento de experiências que tem sua importância reconhecida por todas as participantes. Nesse Grupo, destacou-se a criação de um protocolo de atendimento compartilhado por todos os serviços e de uma ficha de registro que padroniza os atendimentos, os encaminhamentos e a circulação de informações sobre cada caso.

De modo geral, concluiu-se a existência do núcleo básico de serviços em todas as capitais, embora em algumas os serviços sejam deficitários, como em Brasília, onde não foi observado centro de referência especializado para o atendimento de mulheres e a assistência judiciária gratuita, sendo suprida por estagiários por meio de convênio com universidade particular; e em Porto Alegre, onde não existe equipe multidisciplinar nem Promotoria Especializada atuando no JEVDFM.

No entanto, a articulação das redes de atendimento apresentou condições bastante diferenciadas em cada capital. Rio de Janeiro, Salvador e Belém oferecem serviços em maior número e melhores condições de funcionamento, apesar de Belém possuir política pública de enfrentamento a violência muito recente e carecedora de melhor institucionalização. Porto Alegre e Distrito Federal mostraram desestruturação de serviços e fragilidade institucional nos organismos de políticas para mulheres.

Algumas experiências, porém, mereceram destaque. Em Brasília, os serviços de atendimento psicossocial ligados ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, bem como ao executivo estadual, apesar de possuírem diferentes configurações de atendimento, oferecem bastante suporte para a aplicação da Lei Maria da Penha, com metodologia desenvolvida, o que não foi notado em nenhuma das outras capitais. Ressaltou-se, ainda, alguns convênios diferenciados, que vão além do círculo Tribunal de Justiça/Defensoria Pública/Ministério Público, como o convênio com Consulado Japonês (RS), com hospital (RJ), com o Instituto Médico Legal e complexo policial (BA) e universidades.

Em relação a serviços outros, os entrevistados acrescentaram ainda os postos de saúde, os Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS) e os CRAS, para onde as mulheres são encaminhadas para ter acesso a benefícios e programas sociais do governo (bolsa família, por exemplo). Observou-se também que em nenhuma das capitais há serviços de responsabilização dos agressores e as alternativas tem sido encaminhá-los para os grupos de reflexão que são organizados e coordenados pelas equipes multidisciplinares.

Uma opinião recorrente dos entrevistados foi que “os pontos negativos não decorrem da lei, mas da forma como está sendo aplicada” (*ibidem*, p. 71). Os exemplos foram: a deficiência na estruturação de alguns serviços (tanto em recursos humanos como materiais) e a inexistência de outros (principalmente para o

tratamento do agressor); a aplicação insatisfatória das medidas protetivas, por demora de seu deferimento ou por se configurar numa medida isolada, e a ausência de fiscalização no cumprimento dessas medidas; a falta de regulamentação das medidas de assistência, que são essencialmente intersetoriais e dependem, para sua execução, de acordos e convênios efetuados em políticas públicas²⁷; falta de clareza sobre a competência dos Juizados Especializados, o que acabaria dando margem às diferentes interpretações sobre como aplicar a lei; e a aplicação restrita das medidas possibilitadas pela legislação.

A articulação das redes de atendimento foi apontada como o principal desafio, sendo obstáculos a forma pessoal e não institucionalizada dos serviços em geral:

...presença de pessoas que não aceitam discutir problemas e obstáculos que enfrentam no dia-a-dia na execução de suas tarefas, “questões políticas, ego, vaidade, quem tem acesso à ministra, quem não tem...”, e problemas de ordem política, principalmente quando é preciso envolver serviços que pertencem a esferas políticas diferentes “porque tem essa coisa do político, o governo, o Município, e a gente tem buscado ultrapassar essa dificuldade para realmente efetivar essa rede”. [...] Os contatos pessoais são importantes para a dinâmica do atendimento, pois permitem que a(o) profissional organize, caso a caso e de acordo com as necessidades de cada mulher, os encaminhamentos e sua urgência. Desta forma, os fluxos de atendimento baseiam-se nas pessoas que estão nos serviços, que são também a garantia de que aquela mulher será atendida. Ainda que se reconheça a importância desta estratégia e sua eficácia em alguns contextos, as pessoas que participam destas articulações também reconhecem sua fragilidade, pois a remoção de um profissional faz com que a articulação se desmonte (*ibidem*, p. 75).

Com efeito, a presença da característica da personalidade mostrou inibir o diálogo e a construção de soluções compartilhadas a partir de situações concretas, limitando os atendimentos prestados às mulheres, na medida em que alguns profissionais encontram dificuldades em admitir os transtornos que existem no cotidiano de seus serviços, por medo de expor suas falhas pessoais. Esses

²⁷ Um exemplo destacado na entrevista foi a dificuldade de garantir-se o vínculo empregatício da mulher nos casos em que ela precisa se ausentar da cidade ou é encaminhada para a Casa Abrigo, conforme disposto no art. 9º, inciso II, da Lei Maria da Penha: “a inexistência de jurisprudência e de regulamentação faz com que muitos juízes se recusem a aplicar a medida nos casos em que a mulher trabalha em empresa privada ou como empregada doméstica. Como argumentam algumas entrevistadas, a alternativa para garantir esse direito da mulher é estabelecer acordos com a Previdência Social, para que a medida se converta em benefício, assim como a licença por motivos de saúde ou licença maternidade, em que o estado assume o pagamento. Sem o acordo, as mulheres que precisam se afastar de suas residências sob o risco de perder o emprego, o que apenas contribui para agravar sua situação de vulnerabilidade” (*ibidem*, p. 75).

profissionais, geralmente, acabam tendo atitudes defensivas, responsabilizando o órgão, outros profissionais ou as próprias mulheres.

Também, a não institucionalização dos serviços demonstrou configurar um impedimento para a continuidade e adequação das respostas dadas às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, desencorajando a busca por ajuda no âmbito público. Isso pode ser notado em projetos ou programas (e não políticas), mantidos financeiramente por recursos obtidos através de convênios com os Governos, sem grande perspectiva de sobrevivência no tempo, em razão de vaidade pessoal e disputas políticas, inclusive de origem partidária²⁸.

Refletindo sobre a experiência de articulação da rede em Salvador, Maria Eunice Xavier Kalil, médica sanitária referência nas discussões sobre a rede naquele Município, aferiu declaração, que parece resumir as conclusões dos três relatórios estudados neste presente trabalho:

O maior obstáculo é a nossa cultura de serviço individualizado, o maior obstáculo é cultural, não de cada serviço, mas uma cultura de Estado que é hierarquizada... com muita competição...e o que a articulação faz é estabelecer relações que são horizontais, trocar em compartilhamento, nós não temos uma cultura de trocar em compartilhamento... Maturar e mudar a cultura leva tempo, compartilhar as coisas internamente, leva tempo, sentar para discutir, leva tempo, então assim, construir a articulação que é toda uma negociação e acordo, cumprimento e convencimento, não é simples, não se dá por decreto, embora em algumas situações um decreto possa ajudar, porque nossa cultura entende o decreto, mas eu acho que a nossa maior dificuldade é que a nossa cultura é muito hierarquizada e também uma estrutura de serviço muito desresponsabilizada sobre os resultados...uma estrutura de jogar pra frente, e a articulação é tudo contrário a isso... (*ibidem*, p. 77).

Além de ressaltar o tempo necessário para a mudança e para que se alcance resultados significativos, essa afirmação reitera resultado da Pesquisa Entraves:

Mais importantes do que as mudanças materiais, de procedimentos, criação de fluxos e protocolos, são aquelas que refletem sobre as atitudes, posturas e valores individuais que também precisam ser colocados em discussão, buscando a construção de consensos e a uniformização de entendimentos e ações pessoais que devem, por sua vez, refletir as/nas práticas institucionais (*ibidem*, p. 77).

²⁸ Para exemplificar, no Relatório mencionou-se que: “em nenhum estado se ouviu referências sobre a institucionalização desses Núcleos, ou seja, sobre a previsão de que as instâncias estaduais assumiriam a manutenção dos núcleos após o fim do convênio. Uma dessas experiências, no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, levou a que a equipe multidisciplinar que atendia em um dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar fosse demitida após o fim do contrato provocando instabilidade na oferta do atendimento. A mesma situação é verificada em outros setores” (*ibidem*, p. 80).

Com efeito, a violência doméstica e familiar contra a mulher é mais do que uma questão de segurança pública, ou de saúde, ou mesmo de justiça: é uma questão cultural, que abrange e transcende todos esses e outros setores sociais. Por essa razão, sua transformação presume mais do que modificações dos comportamentos exteriorizados por indivíduos e órgãos de cada um desses setores, mas reconstrução dos valores de gênero da sociedade em que se baseiam essas condutas.

2.4. O perfil atual dos órgãos de justiça na aplicação da Lei Maria da Penha

As pesquisas e relatórios estudados mostraram que, após quatro anos de vigência, a Lei Maria da Penha é conhecida pela população. Embora a maior parte das mulheres ainda não saibam bem o que ela significa, “nem quais são os direitos que lhes estão assegurados ou como podem acioná-los em seu favor” (OBSERVE, 2011, P. 81), houve aumento de registros policiais e processos judiciais em todo o país e, ainda que não se possa afirmar as causas desse aumento – se reflete o crescimento da violência ou a disposição das mulheres em procurarem seus direitos – é consenso a assertiva de que as mulheres estão procurando mais informações sobre esses direitos.

A notoriedade do problema chamou com a novel legislação chamou a atenção do poder público para que desenvolvesse políticas públicas com o empenho de todos os seguimentos do governo e da sociedade civil, a fim de que pudesse alcançar a complexidade da violência doméstica e familiar contra as mulheres e lhes garantir os seus direitos integralmente.

Na análise da atuação dos órgãos de justiça para efetivação dessa política pública em pesquisas oficiais de âmbito nacional, constataram-se progressos. Após a promulgação da Lei Maria da Penha, foram criados 89 Juizados especializados/varas adaptadas de violência doméstica e familiar; foram oferecidas mais de 750 vagas para a formação de juízes com competência para tratar a matéria em cursos de capacitação sobre a Lei Maria da Penha, em parceria entre o CNJ e a ENFAM; foram realizadas 4 Jornadas da Lei Maria da Penha, em parceria entre o CNJ e a SRJ/MJ; foi criado o FONAVID, que realizou dois encontros com o objetivo de aperfeiçoar a aplicação da Lei Maria da Penha; foi promovido o I Encontro

Nacional de Promotoras Legais Populares, que reuniu mais de 300 representantes das comunidades, que após discutirem a implementação da Lei, elaboraram e aprovaram enunciados, entregues ao Presidente do STF e ao Presidente da República, foi criada, em parceria com a SRJ/MJ, a Comissão da Mulher no Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais dos Estados e dos Núcleos de Gênero nos Ministérios Públicos Estaduais, que, em conjunto com o CNMP, formaram uma Comissão para elaborar proposta de cadastro nacional sobre a violência doméstica contra a mulher; e houve maior relação com os serviços especializados, tendo em vista seu crescimento: entre 2003 e 2010, o número de serviços especializados aumentou em 161%, totalizando 881 serviços especializados e tendo a SPM/PR investido, para sua construção, reforma e aparelhamento, desde 2007, R\$73.873.679,34.

No entanto, observa-se que, em nenhum dos estudos ora investigados, foi possível concluir se os órgãos de justiça vem aplicando a Lei eficientemente, isto é, se têm oferecido respostas adequadas às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, haja vista a inexistência de informações produzidas por esses órgãos sistematizadas, integradas, padronizadas em âmbito nacional e disponíveis sobre os diferentes registros que são gerados a partir da aplicação da Legislação. Este, inclusive, foi apontado como o maior obstáculo para a continuidade e o melhoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Não obstante, pôde-se avaliar a implementação das condições nos órgãos de justiça que, segundo a Lei nº 11.340/06, art. 3º, §§ 1º e 2º da Lei, proporcionariam sua eficácia, ou seja, a aplicação integral das medidas e a garantia dos direitos nela estabelecidos. O resultado foi a necessidade de maior sensibilidade por parte desses órgãos para a questão. Veja-se:

Da parte da 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 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 (OBSERVE, 2010, p. 121).

Com efeito, apesar dos robustos investimentos, significativos avanços e do pouco tempo de experiência da legislação e das instituições de justiça especializadas, patente diferenciação no acesso a justiça, pouca integração

operacional entre os diferentes setores e pequeno incentivo à participação da sociedade.

Ainda que ínfimos e incipientes os exames sobre o tema, foi possível deduzir que tais elementos demonstraram que a ineficácia da Lei Maria da Penha decorre menos de lacunas e interpretações da legislação e mais de defeitos da aplicação das referidas condições de implementação da Norma pelos órgãos de justiça (OBSERVE, 2011, 71).

Tal avaliação foi realizada com base em averiguação de sete critérios, definidos nas pesquisas do Observe, obtidos a partir de um conjunto indicadores internacionalmente recomendados para o acompanhamento de respostas públicas à violência contra a mulher²⁹, o que delineou o perfil da atuação dos órgãos de justiça brasileiros na aplicação da Lei Maria da Penha e no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, podendo este ser resumido da seguinte forma:

1. Existência das instâncias especializadas: nesse quesito, foi observada a insuficiência dos JEVDFM, principalmente daqueles com competência exclusiva para aplicação da Lei Maria da Penha (somente 48), bem como sua má distribuição estadual e regional;

2. Condições físicas e materiais: embora hajam sido menos comuns os problemas os relacionados com infraestrutura, foi verificado pequeno número de JEVDFM especializados em prédios próprios, que possibilitaria melhor atendimento (pois permitiria a alocação de serviços especializados e de ambientes de acolhimento individualizado); a inexistência ou insuficiência de plantão, nos horários da noite e nos dias do final de semana (em que é mais frequente a violência doméstica e familiar contra a mulher); e a distância com outros serviços especializados (segurança, assistência, saúde, etc.);

3. Recursos humanos: esse foi um dos elementos mais críticos. Concluiu-se a insuficiência, a falta de qualificação e conhecimento (sobre a Lei e a violência de gênero) e a ausência de metodologia, por defeitos de capacitação, incentivo e seleção, especialmente dos magistrados e dos demais operadores do direito (que apresentaram alta rotatividade), o que resultou em incompreensão da

²⁹ Esses indicadores foram recomendados pela ONU, no Observatório de Gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e da Organização Pan-Americana da Saúde (OBSERVE, 2010, p. 116).

situação de vulnerabilidade em que as mulheres se encontram e a dinâmica própria do processo de saída do ciclo da violência. Consequentemente, os atendimentos mostraram-se não favorecer as decisões dessas mulheres em buscar apoio institucional;

4. **Ampla competência do juiz:** verificou-se que a maior parte dos magistrados prioriza a aplicação das medidas punitivas. As demais (cíveis, protetivas, assistenciais e preventivas), além de ainda pouco pedidas pelas vítimas ou por seus representantes, não são aplicadas (a requerimento ou de ofício) ou o são isoladamente. Somente em 16 Juizados as medidas cíveis estariam sendo aplicadas e em 10, as protetivas;

5. **Equipe multidisciplinar:** apenas 18 Juizados a possuíam. Haja vista sua responsabilidade de avaliar as necessidades das mulheres e de lhes encaminhar para os serviços de assistência e proteção, bem como de articular os JEVDFM na rede de serviços especializados, sua inexistência ou sua composição e atuação de forma precária demonstrou limitar o acesso das mulheres em situação de violência doméstica e familiar aos direitos garantidos na legislação;

6. **Sistema de dados e informação:** embora tenha sido considerado existente no âmbito do Poder Judiciário, o sistema de dados e informação apresentou-se: sem uniformidade no país, sem integração com os outros órgãos e serviços, sem monitoramento, com poucos critérios e com caráter estritamente quantitativo (dados e informações restritos ao número de processos em andamento ou arquivados, ficando ausentes dados sobre os registros policiais, denúncias pelo Ministério Público, decisões judiciais, atendimentos nos serviços especializados, características do público usuário, entre outras informações fundamentais para orientação das respostas das instituições de justiça e sua adequação às demandas levadas pelas mulheres na busca por seus direitos). Sobre esse resultado, mostrou ter influência considerável a ausência de padronização e normatização, embora algumas diretrizes já tenham sido formalizadas³⁰;

³⁰ Nesse sentido, podem ser citados: o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, as Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em situação de Violência e as Diretrizes Nacionais para Implementação dos Serviços Especializados, entre outros.

7. Articulação de serviços especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar³¹: esse elemento mereceu estudo separado do Observe, haja vista a possibilidade de aprofundar o conhecimento sobre a forma de efetivação das medidas protetivas e de assistência à vítima, a novidade introduzida pela legislação no contexto jurídico nacional³², bem como da responsabilização do ofensor e da conscientização da sociedade. Em resumo, concluiu-se “a dificuldade que ainda é enfrentada no dia-a-dia dos Juizados em reconhecer a existência desses serviços como parceiros na aplicação integral da Lei Maria da Penha” (OBSERVE, 2010, p. 115). Foi observada a existência do núcleo básico de serviços especializados³³ na maior parte das capitais, embora com deficiência na estruturação de alguns serviços (tanto em recursos humanos como materiais) e a ausência de outros (principalmente de responsabilização do agressor, apontado como o grande déficit na rede de atendimento). Também, verificou-se a ausência de fiscalização no cumprimento das medidas protetivas e a falta de regulamentação das medidas de assistência. Concluiu-se maior articulação dos JEVDFM com as instâncias entre as quais se processam as medidas judiciais, seja no âmbito do próprio Poder Judiciário (Plantão Judicial, Varas Criminais e Varas da Infância e Juventude), seja no âmbito do Ministério Público e Defensoria Pública, quando existentes órgãos especializados, o que não foi comum. Com as instâncias em que se processam medidas outras, a articulação dos JEVDFM foi maior com Centros de Referência e Casas Abrigo, e mínima com órgãos da Saúde, ONGs, Programas Sociais e, principalmente com a comunidade. Por fim, ressaltou-se a resistência dos órgãos de justiça, especialmente dos JEVDFM, na promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher e programas educacionais que disseminem valores éticos de

³¹ Apenas para rememorar, a rede de serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar inclui (não necessariamente todos): Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório, Centros Especializados de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher, Centros Integrados da Mulher, entre outros.

³² Solicitados a falar sobre a legislação, os entrevistados afirmaram que as medidas protetivas representam a principal contribuição da Lei Maria da Penha para a defesa dos direitos das mulheres, referidas de forma entusiasmada em várias entrevistas por permitirem que se ofereça uma alternativa mais célere para a mulher ter acesso a seus direitos, podendo ser solicitadas pela própria mulher, independentemente de advogado (OBSERVE, 2011, p. 72)

³³ Compõe o núcleo básico de serviços especializados: o Juizado de Violência Doméstica e Familiar, a Delegacia da Mulher, a Casa Abrigo e o Centro de Referência.

irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia.

Além do perfil dos órgãos de justiça, foram destacadas, em algumas localidades, experiências “positivas”, ou seja, práticas realizadas por órgãos de justiça que cumpriram os critérios supramencionados com eficiência ou com criatividade, dentre as quais vale concisamente citar:

Em Cuiabá, primeira cidade que teve Varas de Violência Doméstica e Familiar, a instalação dos órgãos foi precedida pela criação de um Grupo de Trabalho no interior do Tribunal de Justiça e atuação em parceria com a Polícia Civil para elaboração de material para capacitação de profissionais que atuam no atendimento direto para mulheres em situação de violência;

Em Belém, cujas Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher possuem competência para conhecimento e julgamento de todas as ocorrências de violência contra as mulheres, cíveis e criminais, desde as contravenções penais até os homicídios, em razão de lei estadual que modificou a Organização Judiciária; e capital onde foram inauguradas as Promotorias Especializadas de Violência Doméstica e Familiar, estas inéditas no país, antes mesmo da aprovação da Lei Maria da Penha;

Em Belo Horizonte, onde as duas Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram instaladas no prédio no centro da cidade onde está sendo implantado o CIM – Centro Integrado de Atendimento a Mulher vítima de Violência (em que existem dependências para a Delegacia da Mulher, a Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar, o Núcleo de Direitos da Mulher da Defensoria Pública, a equipe multidisciplinar, a Vara de Criança e Adolescente); e onde realizou-se convênio com o Centro de Referência Risoleta Neves, do governo do estado, através da Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres, cuja equipe de psicólogos do Centro vem prestando atendimento às mulheres e promovendo cursos de capacitação para o atendimento;

No Rio de Janeiro, que tem o I JEVDPM do Rio de Janeiro, instalado num prédio cedido pela Prefeitura e localizado no centro da cidade, que contém, além das dependências para atividade judicial (cartório, gabinetes, salas de audiência) e para sua equipe multidisciplinar, salas para Defensoria Pública (primeiro núcleo especializado de Defensoria Pública no atendimento de mulheres

no país, criado em 1997) para as vítimas e para os réus, com espaços e equipes separadas, sala para o Ministério Público, brinquedoteca com uma funcionária responsável pelo acompanhamento das crianças e uma unidade do que atende às mulheres e seus familiares, mas também à população em geral. Há também espaço destinado à realização dos grupos de reflexão com os agressores, atividade que é conduzida pelos profissionais da Equipe Multidisciplinar em junho de 2009, através de um Ato Executivo o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado³⁴. Nesta capital também foi criada a Comissão Estadual dos JEVDFM, presidida por uma juíza desembargadora, que tem, entre suas atribuições:

...planejar, supervisionar, orientar, no plano administrativo, o funcionamento e as diretrizes dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, autônomos e adjuntos, e implementar, a partir de planejamento estratégico e agenda previamente estabelecida junto à Administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, as políticas públicas preconizadas pela Lei 11340/2006, de forma autônoma ou em conjunto com os outros Poderes da República, e órgãos de todos os entes federados, com a integração operacional do Ministério Público e da Defensoria Pública (OBSERVE, 2010, p. 95).

Em Porto Alegre (RS), em que a Casa de Apoio Viva Maria – Núcleo de Prevenção da Violência da Prefeitura de Porto Alegre, pioneira, instalada em 1992, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, tendo, em 2006, realizou convênio entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Consulado Japonês, recebido investimento de US\$ 16 mil dólares;

Em Salvador/BA, em que se criou a Superintendência de Políticas para Mulheres, instância vinculada à Secretaria de Promoção da Igualdade do Estado da Bahia, que promoveu o Projeto de Acompanhamento e Fortalecimento da Política Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher. Nesta capital também foi instaurado o Projeto Viver – Serviço de atenção para pessoas em situação de violência sexual, este criado em 2001 e vinculado institucionalmente ao gabinete do secretário de segurança pública, localizado inicialmente no Instituto Médico Legal e, posteriormente, no Complexo Policial no bairro do Periperi; e o Grupo de Trabalho da Rede (GT da Rede), organizado em subgrupos que se dedica a temas específicos e constitui um espaço de encontro, diálogo e compartilhamento de experiências que tem sua importância reconhecida por todas as participantes, com um protocolo de atendimento compartilhado por todos os serviços e de uma ficha de

³⁴ Ato Executivo 2348/2009, artigo 3º. 24 de junho de 2009.68

registro que padroniza os atendimentos, os encaminhamentos e a circulação de informações sobre cada caso; e o Grupo de Atuação Especial de Defesa da Mulher, do Ministério Público da Bahia, foi criado em 2006, resultado de demanda do movimento de mulheres local que solicitou ao Procurador Geral de Justiça que criasse um órgão especializado para a aplicação da Lei Maria da Penha, que fornece apoio e orientação aos promotores de justiça que atuam no interior com a aplicação da Lei Maria da Penha e foi classificado pelas pesquisas como o órgão com visão mais abrangente sobre a articulação das políticas públicas;

Em Brasília (DF), os serviços de atendimento psicossocial ligados ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, bem como ao executivo estadual, apesar de possuírem diferentes configurações de atendimento, oferecem bastante suporte para a aplicação da Lei Maria da Penha, com metodologia desenvolvida, o que não foi notado em nenhuma das outras capitais;

Por derradeiro, merece salientar as recomendações realizadas pela SPM/PR aos órgãos de justiça:

- Fomentar a criação de Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar Contra Mulheres, com as necessárias equipes multidisciplinares, principalmente nas capitais que ainda não dispõem desses órgãos necessários à implementação da Lei Maria da Penha;
- Criar organismo de coordenação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar junto aos Tribunais de Justiça com atribuições para a elaboração de propostas de criação e estruturação de novos Juizados, elaboração de convênios para encaminhamentos pertinentes às medidas de proteção e assistência e demais ações necessárias à aplicação integral da Lei Maria da Penha;
- Negociar a criação de cargos e funções para essas equipes, incentivando a realização de concursos públicos para preenchê-los;
- Incentivar formação e capacitação de profissionais das diversas áreas na temática de gênero e de violência contra as mulheres, especialmente dos operadores do direito.

- Fomentar o treinamento e capacitação continuada de policiais e demais funcionários desses órgãos no atendimento e apoio às mulheres em situação de violência;
- Promover a reestruturação das carreiras, oferecendo incentivos especiais para participação em cursos e oficinas de capacitação em direitos humanos com concentração em direitos das mulheres;
- Introduzir cursos sobre relações de gênero e direitos das mulheres, com ênfase na Lei Maria da Penha, como disciplinas obrigatórias nos currículos das Faculdades de Direito;
- Formular parâmetros e instrumentos de coleta para a normatização de dados e periodicidade das estatísticas necessárias para o monitoramento da aplicação da Lei Maria da Penha nos órgãos envolvidos;
- Promover o treinamento do pessoal responsável pelo manejo e gestão dos dados;
- Fomentar o desenvolvimento de uma cultura de produção e sistematização de dados e estatísticas nos órgãos responsáveis;
- Incentivar e apoiar iniciativas de pesquisa e monitoramento da aplicação da Lei Maria da Penha de diferentes órgãos e agências, governamentais e não governamentais;
- Incentivar a criação de Núcleos da Mulher especializados no atendimento à mulheres em situação de violência nas Defensorias e Promotorias Públicas;
- Promover a articulação eficaz das agências incluídas nas redes de atendimento a mulheres em situação de violência, incentivando a criação de comissões e grupos de estudos constituídos por representantes dessas agências e órgãos;
- Incentivar e promover a elaboração, divulgação e distribuição de cartilhas e demais materiais com informação sobre a Lei Maria da Penha, direitos das mulheres e rede de atendimento às mulheres em situação de violência;
- Promover campanhas de informação através da mídia.

2.5. As tendências de gestão e administração dos órgãos de justiça para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e o Conselho Nacional de Justiça

Da análise dos critérios de monitoramento da atuação dos órgãos de justiça, das experiências “positivas” e das recomendações da SPM/PR, pode-se inferir que mais do que ênfase em novas interpretações da Lei, tiveram destaque inovações de gestão e administração dos órgãos de justiça para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, tendente a três movimentos: à especialização, à institucionalização e à articulação em rede.

A **especialização** denota a autonomia dos órgãos em sua organização; a competência e capacitação dos profissionais para as especificidades desse fenômeno e da extensão da violação dos direitos de cada mulher; e também o atendimento individualizado para cada mulher, cada caso, cada comunidade, cada região. Está intrinsecamente ligada à concretização do princípio da isonomia e à ampliação do acesso à justiça:

A especialização de leis e serviços tem sido um dos meios encontrados pelos movimentos sociais e pelos governos para enfrentar os obstáculos que ainda se colocam às mulheres e às outras minorias políticas, impedindo seu pleno acesso à justiça. O mote é antigo: reconhecer a igualdade na diferença, ou seja, especializar as leis e serviços para que contemplem aquilo que há de específico e caracterizador de cada grupo (minorias) como forma de garantir que tenham acesso à realização de direitos que são definidos como universais (OBSERVE, 2010, p. 17).

Segundo encontro de especialistas em políticas de combate à violência contra as mulheres para discutir boas práticas de enfrentamento e prevenção deste problema em diferentes países, promovido pela ONU em 2005, a especialização significa tratar os planos de ação e políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres como ações especiais do governo (UNDAW e UNODC, 2005), no intuito de sensibilizar a sociedade para demanda singular que historicamente permaneceu invisível. A especialização traduz o reconhecimento público e político de determinado ator social e de sua relevância para a democracia e para toda a sociedade. É o *empoderamento* de determinada individualidade em determinado período e contexto, como as mulheres em situação de violência doméstica e familiar em 2006, ou como consumidores em 1990 (Lei nº 8.079/90), as crianças e

adolescentes também em 1990 (Lei nº 8.069/90), os idosos em 2003 (Lei nº 10.741/03), etc.

A **institucionalização** consiste na uniformização dos procedimentos por meio de normas e políticas públicas, no monitoramento continuado e na responsabilização das pessoas públicas, com sentido de estabilização de expectativas e transparência do poder público.

É o que permite a sustentabilidade da política pública em longo prazo, na medida em que desvincula as ações das pessoas que a exercem – e seus hábitos, atitudes, valores e comportamentos, bem como cargos que ocupam, partido a que são filiados, e tudo o mais que possui mais forte o caráter transitório e mutável.

Finalmente, a **articulação em rede** consubstancia a grande inovação da política de enfrentamento da violência contra as mulheres:

O conceito de Rede de atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção. A constituição da rede de atendimento busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros (BRASIL, 2007b, p. 14).

Esse princípio foi tratado no art. 2º da Lei Maria da Penha, como condição necessária para assegurar os direitos nela garantido, e no Pacto Nacional para Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, como objetivos de seu Eixo 1³⁵, cuja organização deve ser executada a partir das premissas da transversalidade de gênero, da intersetorialidade e da capilaridade nos serviços e políticas públicas, assim descritos (SPM, 2010, p. 19-20):

“A transversalidade de gênero visa garantir que a questão de violência contra a mulher e de gênero perpassasse as mais diversas políticas públicas setoriais. A intersetorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.)³⁶; e outra que implica uma maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho, segurança

³⁵ São objetivos do Eixo 1 (Fortalecimento da Rede de Atendimento e Implementação da Lei Maria da Penha) do Pacto: execução de ações que articulem todas as instituições responsáveis e conscientizem a população sobre os direitos das mulheres; e constituição de uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência que integre diferentes áreas envolvidas com a violência contra as mulheres (em especial: a justiça, a segurança pública, a saúde e a assistência social) (SPM, 2010, p. 22).

³⁶ É possível acrescentar uma terceira dimensão para a intersetorialidade, que consiste na articulação entre os três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (*ibidem*, p. 74)

pública, etc.). Desta articulação decorre a terceira premissa que diz respeito à capilaridade destas ações, programas e políticas; levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres até os níveis locais de governo”.

Desse modo, a articulação em rede amplia o direcionamento da política pública para o cidadão em sua integralidade, de modo que o atendimento de suas necessidades deverá resultar da síntese de saberes e da fusão de práticas.

Um elemento essencial e implícito no conceito de articulação em rede, que foi redundantemente destacado nas pesquisas do Observe, foi a **cooperação/colaboração**, que pressupõe a horizontalidade das relações entre os parceiros e implica na responsabilidade solidária. Confira-se:

Ainda para sua definição, são descritos como fundamentos para o bom funcionamento da rede a cooperação entre os parceiros, a confiança, solidariedade, transparência e corresponsabilidade pelos procedimentos adotados (OBSERVE, 2011, p. 11).

A aplicação integral das medidas previstas nesta legislação depende da integração entre instâncias policiais, judiciais e serviços especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência. Esta integração deve se basear na cooperação entre serviços (...). A constituição de redes articuladas de serviços corresponde ao modelo ideal de atendimento que se pretende oferecer para as mulheres, garantindo que elas possam receber atendimento e ter acesso a informações que orientem suas decisões e as fortaleçam nos percursos que precisam ser percorridos para que possam viver sem violência (OBSERVE, 2010, p. 112).

É importante ressaltar que os problemas encontrados com a aplicação da Lei Maria da Penha não resultam apenas de um mau desempenho das instituições de segurança e justiça. A legislação contempla medidas de punição, proteção, assistência e de prevenção da violência e a aplicação destas medidas deve se realizar de forma equilibrada e colaborativa entre os diferentes setores, serviços e políticas públicas que devem contribuir para que as mulheres possam viver sem violência. A execução destas medidas implica na participação de diferentes setores e áreas de intervenção, de modo que a articulação de redes torna-se cada vez mais urgente (*ibidem*, p. 119-120).

Vale citar, ainda, o fortalecimento da interlocução política entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, possibilitando a produção de um campo político de colaboração e articulação permanente (SPM, 2010, p. 74).

Verifica-se, ainda, que a articulação em rede – cooperação/colaboração – é o que dinamiza e equilibra a especialização (que descentraliza) e a institucionalização (que centraliza), estabelecendo a comunicação dialógica e a construção democrática e coerente de novos valores de gênero.

Em que pese sua importância para aplicação integral da Lei Maria da Penha, é a característica a que o Poder Judiciário oferece maior resistência:

A realidade das condições da aplicação da Lei Maria da Penha 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)³⁷ e resiste à abertura destas instituições para o diálogo mais próximo com os serviços da rede de atenção especializada (OBSERVE, 2010, p. 121).

A dificuldade da “visão tradicional” reforça a ideia de que a transformação dos órgãos de justiça consiste em uma mudança cultural, que requer tempo (OBSERVE, 2011, p. 77). Não obstante, novos atores sociais têm oferecido gradualmente uma grande contribuição para essa mutação, como o Ministério da Justiça³⁸, as Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto³⁹, a ENFAM, a ONU, porém, mais especialmente, o **Conselho Nacional de Justiça** (CNJ), que tem se mostrado centralizador e racionalizador de gestão e administração do sistema judicial na inserção de práticas de cooperação/colaboração e de prevenção e empoderamento da mulher.

³⁷ Com efeito, apesar de as inovações punitivas hajam servido em um primeiro momento para desnaturalizar a violência doméstica, mostraram-se insuficientes para a garantia dos direitos preconizados na Lei: “embora a mídia tenha contribuído para a popularização da Lei Maria da Penha como uma legislação ‘mais severa’, que “prende agressores” e esteja também presente no imaginário da população como uma lei “que protege as mulheres”, tais medidas não produzirão os efeitos desejados se aplicadas de maneira isoladas, ou se forem privilegiadas apenas as respostas punitivas para os agressores ou aquelas de proteção e assistência para as mulheres vítimas (Observe, 2011, p. 7). Sobre esse ponto, vale mencionar que a insuficiência da lógica do Estado Penal na resolução e prevenção dos conflitos interpessoais de gênero no âmbito familiar já foi sugerida pela Criminologia Crítica, que sustenta a tese do direito penal mínimo, de caráter subsidiário, *ultima ratio*, compatível com os princípios do Estado de direito e da democracia. (BARATTA, 1999. p. 58). É possível afirmar que a Lei Maria da Penha admite esse pressuposto, uma vez que propõe um conjunto complexo de medidas que devem ser aplicadas de forma combinada e articulada, fazendo-se imprescindível que o Judiciário não se limite à aplicação judicial exclusiva das medidas punitivas.

³⁸ O Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública Com Cidadania (PRONASCI), por meio de convênios com os Tribunais de Justiça dos estados para o repasse de recursos, tem sido um grande impulsionador para a criação dos JEVDFM em todo ao país. A Secretaria de Reforma do Judiciário também incentivou a criação da Comissão da Mulher no Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais dos Estados (CONDEGE) e dos Núcleos de Gênero nos Ministérios Públicos Estaduais, que, em conjunto com o Conselho Nacional dos Ministérios Públicos, formaram uma Comissão para elaborar proposta de cadastro nacional sobre a violência doméstica contra a mulher. (SPM, 2010).

³⁹ A estrutura criada pelo Pacto condicionou instrumentos para avançar na organização e institucionalização da rede e, neste sentido, essas Câmaras Técnicas podem ser interessante estratégica. Sua criação é competência dos Estados e Municípios, como parte das obrigações assumidas pelos governos na assinatura do Acordo Federativo. Suas atribuições são de monitorar e avaliar a execução de projetos que são aprovados no âmbito dos quatro eixos que estruturam o Pacto e recebem recursos públicos para sua execução. A Câmara é formada por representantes de Secretarias de Estado ou Município (dependendo da esfera à qual pertençam), sociedade civil organizada, universidades, conselhos de direitos da mulher e organismos de políticas para mulheres. Os representantes governamentais devem pertencer ao primeiro escalão com poder de decisão para que possam promover mudanças políticas que contribuam para a implementação de projetos e a efetivação dos direitos das mulheres.

Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com o propósito de “reformulação do Poder Judiciário por meio de ações diversas que compreendem planejamento, coordenação e controle administrativo que permitam o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional”, o CNJ tem como incumbência a elaboração de metas e de gestão dos serviços, considerando sua competência de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, conforme previsto primeira parte do §4º do art. 103-B da Constituição Federal de 1988.

Sobre essa competência foram levantados questionamentos, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF, ajuizada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), sob, entre outros argumentos, a violação do princípio da separação e da independência dos Poderes. No entanto, o Supremo Tribunal Federal concluiu, por maioria, sob a relatoria do Ministro Cezar Peluso, a inexistência de vício material ou formal⁴⁰.

Foge ao presente trabalho entrar no mérito dessa decisão. No entanto, parece relevante ressaltar que, em que pese a tripartição do Poder, consagrada por Montesquieu, nas funções jurisdicional, legislativa e executiva, e a independência de cada um, vige os princípios da unicidade do Poder e da harmonia de suas funções (art. 1º e 2º da Constituição Federal), que funcionam não somente pelo sistema de controle denominado de “freios e contrapesos” no exercício de sua função típica, mas também pelo exercício de funções atípicas, predominantes dos outros (MELLO, p. 32-36).

O CNJ, portanto, simplesmente fortaleceria uma das funções não típicas do Poder Judiciário, a executiva, a fim de, através de ações e projetos destinados ao controle nacional da atuação administrativo financeira e ético funcional do Judiciário, garantir sua eficiência.

A criação do CNJ insere-se no movimento de modernização da Administração Pública determinada pela Constituição Federal de 1988, com intuito de se garantir sua eficiência, consolidada como princípio no art. 37. Nesse contexto, diante a complexidade e dinamismo da realidade, o Estado foi deslocado para o intervencionismo indireto, esperando-se que, com a compatibilização dos sistemas público e privado e entrega de maior poder normativo às instituições reguladoras,

⁴⁰ Segundo o Ministro Relator: “o Conselho não julga causa alguma, nem dispõe de nenhuma atribuição, de nenhuma competência, cujo exercício fosse capaz de interferir no desempenho da função típica do Judiciário, a jurisdicional. Pesa-lhe, antes, abrangente dever constitucional de ‘zelar pela autonomia’ (art. 103-B, §4º, inc. I)”.

que teriam mais conhecimento setorial e maior aproximação da sociedade, pudesse-se responder mais coerentemente às demandas de rápida evolução social, dentro de patamares éticos de desenvolvimento. Nesse contexto, ao invés de tratar a realidade com previsões abstratas e perenes, passou a se trabalhar com metas concretas e variáveis, a fim de melhor estabilizar as expectativas do jurisdicionado.

Intrinsecamente relacionada à eficiência está o acesso à justiça. Antes garantida por leis infraconstitucionais que instituíram – por exemplo, os direitos trabalhistas, assistenciais e previdenciários e a assistência jurídica gratuita – e que viabilizaram o direito de se chegar ao Judiciário representado, foi ampliada no Estado Democrático de Direito, determinando que não somente se chegasse ao Judiciário mas dele se saísse com uma resposta jurisdicional adequada em prazo razoável. O acesso à justiça passou a ser definido como e elevada ao patamar de direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva e à ordem jurídica justa:

A ordem jurídico-positiva (Constituição e leis ordinárias) e o valor dos processualistas modernos têm posto em destaque uma série de princípios e garantias que, somados e interpretados harmoniosamente, constituem o traçado do caminho que conduz as partes à ordem jurídica justa. O acesso à justiça é, pois, a idéia central a que converge toda a oferta constitucional e legal desses princípios e garantias. Assim, (a) oferece-se a mais ampla admissão de pessoas e causas ao processo (universalidade da jurisdição), depois (b) garante-se a todas elas (no cível e no criminal) a observância das regras que consubstanciam o devido processo legal, para que (c) possam participar intensamente da formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa (princípio do contraditório), podendo exigir dele a (d) efetividade de uma participação em diálogo -, tudo com vistas a preparar uma solução que seja justa, seja capaz de eliminar todo resíduo de insatisfação. Eis a dinâmica dos princípios e garantias do processo, na sua interação teleológica apontada para a pacificação com justiça (CINTRA *et al*, 2002, p. 33).

Consequentemente ao maior acesso à justiça, a população pôde adquirir maior consciência sobre os direitos de cidadania, o que implicou no crescimento da demanda e, principalmente, no aumento da expectativa com a qualidade dos serviços, o que, por sua vez, exigiu aprimoramento de ações de gestão no Poder Judiciário:

As iniciativas direcionadas a se alcançar maior eficiência e produtividade na prestação dos serviços jurisdicionais (mais 'produtos' com menos recursos), já em andamento, refletem, no âmbito do Poder Judiciário, o movimento mais amplo de formas na gestão pública, intensificado no mundo a partir dos anos 80. O desenvolvimento do que aqui se denomina IAS [*Inteligência Administrativa Sustentada*] tem como aposta básica a de que investir no hibridismo magistrado-gestor propiciará as condições necessárias para que os profissionais do Poder Judiciário colonizem o mundo da gestão, e não o contrário (Fertie e Geraghty, 2005). Sob essa orientação, a ideia é a de que

se construam sistemas de gestão mais inclusivos, que melhor respondam às demandas da sociedade (CUNHA, A., 2010, p. 49).

Por essa razão é que se intensificaram as ações de articulações entre o Judiciário e os demais Poderes, com a finalidade de administrar as complexas e crescentes demandas e garantir a eficiência e o acesso à justiça. Isso se mostra expresso no II Pacto Republicano, que, por meio da articulação das três funções do Poder Público, em 13 de abril de 2009, instituiu pacote de ações, com objetivos⁴¹ que coincidem com aqueles⁴² estabelecidos no Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, formalizado pela Resolução nº 70, de 18 de março de 2009.

Com efeito, a execução de ações de gestão pelo CNJ para maior eficiência e acesso à justiça na questão da violência doméstica e familiar contra a mulher mostrou-se bem sucedida. Nessa seara, o órgão tem assumido o papel de, em interlocução democrática com os organismos responsáveis por articular políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, construir

⁴¹ Foram definidos como objetivos do II Pacto Republicano: Acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados; Aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos; aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana. Para a consecução dos objetivos estabelecidos neste Pacto, foram assumidos os seguintes compromissos: “criar um Comitê Interinstitucional de Gestão do presente Pacto, Conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas aos temas indicados no Anexo deste Pacto; incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais; fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados a maior pacificação social e menor judicialização; ampliar a edição de súmulas administrativas e a constituição de Câmaras de Conciliação; Celebrar termos de cooperação entre os Poderes; incentivar a aplicação de penas alternativas; (...) aperfeiçoar a assistência e o Programa de Proteção à Vítima e à Testemunha; estruturar e apoiar as ações dos órgãos de controle interno e ouvidorias, no âmbito das instituições do Sistema de Justiça, com o objetivo de promover maior transparência e estimular a participação social; melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, possibilitando maior acesso e agilidade, mediante a informatização e desenvolvimento de programas de qualificação dos agentes e servidores do Sistema de Justiça; fortalecer o exercício do direito fundamental à ampla defesa e da advocacia; viabilizar os recursos orçamentários necessários à implantação dos programas e ações previstos neste Pacto.

⁴² Foram definidos como objetivos do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário: Facilitar o acesso à justiça; promover a cidadania; disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva; promover a efetividade no cumprimento das decisões; garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos; buscar a excelência na gestão de custos operacionais; garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do judiciário; estimular a interação e a troca de experiências entre tribunais nos planos nacional e internacional; fortalecer e harmonizar as relações entre os poderes, setores e instituições; aprimorar a comunicação com públicos externos; desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores; motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da estratégia; garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais; garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação; assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia.

vínculos permanentes e estabilizar tais políticas e harmonizá-las com as diretrizes constitucionais.

É o que se pode observar nas ações já realizadas pelo CNJ para a efetivação da Lei Maria da Penha citadas nas sessões anteriores: a recomendação de criação, estruturação e funcionamento pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; realização de quatro Jornadas da Lei Maria da Penha; elaboração do Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados; monitoramento de dados processuais, ainda que restrito ao controle de produtividade; a criação do FONAVID, que realizou dois encontros com o objetivo de aperfeiçoar a aplicação da Lei Maria da Penha elaborando diretrizes para a padronização dos trabalhos em todo o país e executando cursos de especialização para os magistrados que atendem nos JEVDFM; a promoção do I Encontro Nacional de Promotoras Legais Populares, que reuniu mais de 300 representantes das comunidades, que após discutirem a implementação da Lei, prepararam e aprovaram enunciados, entregues ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e ao Presidente da República; a abertura para reclamações e denúncias referentes ao descumprimento da Lei Maria da Penha pelos JEVDFM, o lançamento da Campanha Lei Maria da Penha, entre outros.

Vale citar ainda outras ferramentas e estruturas que estão sendo criadas pelo CNJ que materializam essas tendências de gestão e administração e as práticas colaborativas, e que, se especializadas, poderão contribuir de alguma forma para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, como a Rede Nacional de Cooperação Judiciária, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e as Casas de Justiça e Cidadania. São instâncias que visam a aproximação da sociedade, o tratamento e a resolução dos conflitos de interesses por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, o estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas, a centralização das estruturas de justiça, a boa qualidade dos serviços, a disseminação da cultura de pacificação social, a adequada formação e treinamento de servidores e o monitoramento estatístico e detalhado das ações.

Os instrumentos e os órgãos que estão sendo desenvolvidos no Judiciário brasileiro para enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher parecem estar em consonância com alguns contextos internacionais, como, por exemplo, a Justiça Colaborativa e os tribunais de resolução de problemas, nos

Estados Unidos e em outros países do mundo, ocorrente há mais de vinte anos. É o que será verificado no próximo capítulo: em que o modelo brasileiro se aproxima e em que se afasta com o modelo estrangeiro, especificamente, o estadunidense.

O objetivo da comparatística não é definir o melhor ou o pior padrão. Na medida em que se buscam instrumentos que possibilitam maior adequação das respostas do Estado às necessidades do seu jurisdicionado, não tem o menor sentido qualquer indicação de um molde descontextualizado da realidade brasileira.

O intuito do paralelo é, tão somente, partindo das “perspectivas e idiossincrasias de nossos sistema jurídico e dos nossos desafios” e observando “as peculiaridades e problemas da temática em nosso país”⁴³, acrescentar possibilidades que possam contribuir para a superação dos obstáculos de eficácia da Lei Maria da Penha e para a garantia dos direitos nela estabelecidos.

⁴³ Aqui se atenta às ressalvas feitas por THEODORO JÚNIOR *et al* (2010, p. 13), que frisa a necessidade de se perceber: “as peculiaridades e problemas da temática em nosso país, que poderiam tornar a aplicação comparatística pobre e desprovida de adequação. Há de se insistir nesse ponto porque o corte metodológico dessas breves digressões deve partir das perspectivas e idiossincrasias de nosso sistema jurídico, dos nossos desafios e da percepção mais adequada da utilização de uma visão comparatística para consolidação de nosso Estado Democrático de Direito”.

CAPÍTULO 3 - POSSIBILIDADES AO JUDICIÁRIO PARA A EFICIÊNCIA DA LEI MARIA DA PENHA

3.1. A Justiça Colaborativa⁴⁴

A justiça colaborativa configura produto da reforma do sistema judiciário norte-americano do final da década de 80, que, em conjunto com o governo e setores da comunidade e com o intuito de maior efetividade, vem experimentando, novas formas de prestar seus serviços.

Notou-se naquele país que, com frequência, sentenciada e executada determinada demanda, as partes continuavam insatisfeitas, a relação não se estabilizava e o conflito voltava a se manifestar. Algumas causas específicas, como a violência doméstica, mostraram-se resistentes a soluções tradicionais, razão por que se observou que os problemas levados pelas partes nessas hipóteses eram mais amplos que os conflitos de interesses tutelados pelo Estado, positivados pelo ordenamento jurídico, e incluíam questões sociais, econômicas, psicológicas, familiares e todas as outras que permeiam o conflito de interesses jurídicos. Concluiu-se, então, que a abordagem dos tribunais não abrangia os interesses *reais* ou os interesses *subjacentes*, não eliminando a causa da lide e fazendo com que o conflito se perpetuasse, o que por sua vez contribuía para o aumento da insegurança e do medo na comunidade e para o abarrotamento do sistema, dada a elevação do número de processos, de recursos, de presos, de custos, etc.

A partir dessa perspectiva, o Poder Judiciário Estadunidense, dada sua necessidade urgente de complementar sua performance para melhorar seus indicadores de eficiência, ampliou seu conceito para um sistema complexo de resolução de conflitos. Adicionou a suas técnicas e experiências convencionais novas práticas e numerosas parcerias, com diferentes setores públicos e privados,

⁴⁴ Todas as informações atinentes à justiça colaborativa e às varas estadunidenses especializadas em violência doméstica e familiar contra as mulheres foram obtidas nas pesquisas mais recentes de âmbito nacional publicadas por importante centro de pesquisa e monitoramento de novas práticas no âmbito do Poder Judiciário daquele país: o *Center for Court Innovation*, (CCI), situado na cidade de Nova Iorque. O CCI consiste numa parceria público-privada autônoma, desvinculada do Poder Judiciário, que tem sido referência nacional e internacional no desenvolvimento de iniciativas e novas formas de pensar a resolução de problemas, por meio do monitoramento direcionado, da realização de pesquisas e testes de abordagens e da consultoria e da assessoria a planejadores de justiça criminal.

multidisciplinares, e, especialmente, com iniciativas da comunidade, que, em colaboração mútua e contínua, não adversarial, possibilitassem o trabalho com os interesses reais ou subjacentes, a apresentação de uma resposta adequada às necessidades de um determinado grupo de pessoas em uma jurisdição específica e a construção de valores sociais com que cada cidadão pudesse se identificar e basear seus comportamentos e assumir responsabilidade por suas consequências, de maneira a ter bem-estar na comunidade, dela receber apoio e poder a ela dar sua contribuição.

Foram criadas então as varas especializadas, a fim de concretizar e concentrar esses mecanismos, monitorando-os, estudando-os e experimentando outros a fim solucionar problemas determinados, de acordo com as demandas de cada região (BERMAN e FEINBLATT, 2001, p. 2).

Embora cada uma das varas especializadas tenha desenvolvido metas e métodos distintos⁴⁵, compartilham a mesma proposta: resolver os problemas (*ibidem*, p. 2), razão porque também são denominadas *problem-solving courts*⁴⁶.

Inicialmente, tinha o caráter de justiça terapêutica, considerando que, na primeira experiência de sucesso, em Dade County, Florida, 1989, os juízes, com o escopo de solucionar a reincidência dos crimes relativos a drogas, proferiram decisões em que, ao invés de conter condenações ao encarceramento, previam suspensão do processo e o oferecimento aos réus de tratamento médico e psicossocial por longo prazo, em que eram supervisionados e, de acordo com seu progresso ou fracasso, eram estimulados ou desestimulados por um sistema de recompensas e sanções graduais, incluindo penas de prisão de curta duração. Se os réus completassem o tratamento, o juiz reduzia as despesas ou arquivava o caso (*ibidem*, p. 4).

No entanto, depois dos bons resultados do tribunal de Dade County⁴⁷ e do alastramento da notícia, a experiência foi multiplicada em diversos outros estados⁴⁸

⁴⁵ Por exemplo, as varas de drogas visam a reabilitação, tratamento e investimento para um cidadão produtivo e saudável; já as varas de violência doméstica almejam a segurança da vítima e responsabilização do ofensor; etc.

⁴⁶ *Collaborative justice* e *problem solving courts* são sinônimos nos Estados Unidos. Os estudos ora se referem a um termo, ora se referem ao outro, dependendo da região do país, mas ambos significam esse novo sistema de resolução de conflitos explicado nesta seção do trabalho.

⁴⁷ Por exemplo, um estudo realizado pelo *National Institute of Justice* revelou que os réus dessas varas especializadas de drogas (*drug court*) tinham menos re-detensões do que os réus dos tribunais convencionais (BERMAN e FEINBLATT, 2001, p.4).

⁴⁸ Grande parte das iniciativas teve auxílio de instituições federais, como o *Attorney General*, que administrou as doações para tal finalidade com a autorização do *Crime Act* de 1994. Também o U.S.

e reproduzida para outras demandas recorrentes da sociedade – violência doméstica, saúde mental, desabrigados, crianças e adolescentes, idosos, propriedade, crimes e contravenções “diminuidores de qualidade de vida”, entre outras⁴⁹ –, ampliando a ideia dessa nova forma de resolução de problemas. Em 2010, haviam sido contabilizadas mais de 3000 tribunais de resolução de conflitos nos Estados Unidos (PORTER *et al*, 2010, p. 3-4), chegando alguns estados a institucionalizar alguns dos princípios dessas cortes no sistema judicial estadual⁵⁰.

Dentre as causas dessa expansão, foram apontadas: a desagregação entre as instituições sociais e comunidade (incluindo famílias e igrejas), que tradicionalmente abordavam problemas como o vício, a doença mental, a prostituição, o furto, a violência doméstica, etc; as dificuldades do governo para resolver esses problemas, principalmente no que diz respeito aos aspectos de vigilância e controle; maior responsabilização das instituições públicas, especialmente jurídicas, que, em decorrência das inovações das ciências da tecnologia e da informação, passaram a ser avaliadas e terem sua performance documentada e publicizada; avanço na qualidade e disponibilidade de intervenções terapêuticas; mudanças nas prioridades das políticas públicas, que perceberam a importância das organizações sociais para a conscientização dos problemas e criação de soluções (v.g. o movimento feminista influenciou na questão da violência doméstica).

Contudo, enfatizou-se como motivo principal para o crescimento das varas especializadas a constante frustração, tanto do jurisdicionado quanto dos juristas e interessados, com as respostas e os resultados obtidos dos tribunais convencionais (BERMAN e FEINBLATT, 2001, p. 6). A complexificação dos problemas sociojurídicos implicou o aumento da pressão sobre juizes e advogados

Departamento of Justice desempenhou papel-chave na replicação dos tribunais comunitários, fornecendo dinheiro para algumas jurisdições e prestando assistência técnica e aconselhamento a outras (*ibidem*, p.4). O crescimento das experiências fez com que 46 estados apontassem um coordenador de cada estado para cortes de drogas, e 13 estabelecessem um coordenador para todas as cortes especializadas (PORTER, 2010, p. 8).

⁴⁹ Essas especialidades foram classificadas em três paradigmas: cortes de justisprudência terapêutica, cortes de responsabilização e cortes de justiça comunitária (*ibidem*, p. 2-3). A categorização não é mutuamente excludente, admitindo o autor a realização de atividades típicas de um determinado paradigma por uma corte que mais se caracteriza com outro paradigma.

⁵⁰ Com efeito, devido a expansão e a aceitação das cortes de resolução de problemas por todo país, alguns objetivos e métodos dessas cortes foram aplicados nos tribunais convencionais, sem a necessidade de uma corte especializada. Em 2004, em pesquisa realizada pela CCI, concluiu-se que 75% dos tribunais convencionais do país aprovavam a utilização de métodos das *problem-solving courts* em suas práticas, tendo a maioria deles demonstrado que já o fazem (*ibidem*, p. 4).

para processarem a maior quantidade em menor tempo, sem espaço para consideração dos problemas dos envolvidos, tanto no aspecto individual das partes quanto no aspecto geral da comunidade, gerando insatisfação, ajuizamento de mais ações e interposição de mais recursos, razão por que se afirmou ter o Judiciário “portas giratórias”. Por exemplo, de 1984 a 1997, o número de ações referentes à violência doméstica em tribunais estaduais aumentou 177% (*ibidem*, p. 5).

O descontentamento do jurisdicionado expressava-se também no declínio da confiança no sistema de justiça e em seus operadores, mesmo quando os índices de criminalidade decaíam. Ainda, a insatisfação revelou-se nos altos índices de reincidência e desobediência às decisões judiciais. Nos crimes de violência doméstica, por exemplo, a taxa de violação dos agressores às ordens de proteção às vítimas e da liberdade condicional era crescente, mostrando-se os mandatos judiciais instrumentos limitados de resolução do problema, uma vez que não impediam a continuação da violência (*ibidem*, p. 7).

Já os juízes manifestam desagrado especialmente com a pressão pela alta produtividade quantitativa e a falta de ferramentas (Informações e opções de condenação) para responder adequadamente às complexidades dos problemas, reduzindo as cortes a uma fábrica de linha de montagem (*ibidem*, p. 7).

Os advogados também apresentaram o desgosto com os tribunais convencionais, na medida em que seus clientes, decepcionados com os resultados das decisões judiciais, responsabilizam seus representantes pela não satisfação de suas expectativas.

As varas especializadas de resolução de conflitos mostraram esperança frente a esse contexto nos Estados Unidos, tendo em vista que o notável impacto causado que causaram (*ibidem*, p. 9-11). Nas varas de drogas, estudos concluíram que houve melhoras consideráveis no que tange ao monitoramento dos infratores no tratamento, redução do uso, diminuição da reincidência, redução dos gastos com encarceramento. Revelou-se que os infratores submetidos aos tribunais especializados eram muito mais propensos a concluir com êxito o tratamento do que os participantes que buscam ajuda em uma base voluntária. Além disso, demonstrou-se que o uso de drogas e a reincidência eram substancialmente reduzidos durante o período de participação do réu nos programas do tribunal de drogas. Ainda, evidenciou-se que o encarceramento era muito mais caro do que qualquer tratamento residencial ou ambulatorial, mesmo adicionados dos custos

administrativos. Para corroborar essa informação, um estudo do Multnomah County contabilizou economia de 2,5 milhões de dólares pela vara de drogas de Oregon em relação aos custos do tribunal e de 10 milhões de dólares em relação aos custos de outros órgãos e instituições. Já as varas comunitárias contribuíram para a redução do nível de criminalidade no bairro e da melhora da opinião pública da comunidade sobre o Poder Judiciário. Entre os tribunais de violência doméstica, averiguou-se maior proteção de vítimas, melhoria dos serviços prestados, maior cumprimento dos mandatos, aumento do número de serviços para os réus e aumento da qualidade de vida e da saúde da comunidade. Ainda foram citados como resultados positivos: redução das taxas de tratamento, aumento do uso de medicamentos, ampliação do acesso ao tratamento, maior disposição de serviços para as vítimas, maior cumprimento dos infratores aos mandatos judiciais, fidelidade por meio de sanções alternativas, diminuição do custo e do tempo do processamento dos casos e aumento dos serviços para a comunidade.

Proporcional aos impactos, foram as tensões geradas pelas inovações, como provoca qualquer modificação no sistema jurídico, que salvaguarda fundamentos como a segurança, a equidade, a liberdade (*ibidem*, p. 11).

Mais frequentes foram as dúvidas referentes aos direitos individuais liberais dos infratores, se lhes seriam garantidos o livre arbítrio para participação dos tratamentos e programas que lhe beneficiariam, seja pelos juízes, pelos defensores ou pela própria comunidade, e também se lhes seriam asseguradas oportunidades significativas de defesa (*ibidem*, p. 11).

Os questionamentos também tangenciaram as profissões relacionadas ao sistema de justiça: como seriam redefinidas a advocacia, a defensoria, a magistratura? Quais os objetivos que teriam esses profissionais e como poderiam alcançá-los? Quem ou que instituição monitoraria a formação especializada para os operadores do direito que trabalham dentro dos tribunais de resolução de disputas?

Outras críticas atentaram aos Poderes e às funções do Judiciário, bem como às normas a que se submetem os juízes, uma vez que acompanhariam com maior proximidade cada caso e cada comunidade: como ficaria sua imparcialidade? Como se relacionariam com cientistas sociais, médicos e outros profissionais de que dependeriam? Como devem se relacionar com as autoridades dos outros Poderes? Qual o limite das decisões políticas dos magistrados e da implantação de políticas públicas? Quais os mecanismos de consulta à população para implantação de um

tribunal de resolução de problemas? A justiça colaborativa ampliaria a rede de controle governamental, em detrimento da liberdade dos cidadãos? A tripartição do Poder estaria ameaçada?

Ainda, foi comum a preocupação com a objetividade. Haja vista que os tribunais especializados pretendem atender a interesses mais profundos da comunidade, o tempo e o custo de um processo não seria maior? Como contribuiria para o desafogamento dos tribunais?

Conforme os autores BERMAN e FEINBLATT (2001), essas tensões significariam não mais que necessidades de desenvolvimento, e não só do novo modelo proposto, mas de todo o sistema de resolução de conflitos. Repugnam, porém, as críticas realizadas com base em parâmetros ideais ou meramente formais de justiça, com o intuito de manter a tradição pela mera tradição. Enfatizam a importância de se observar o contexto com que se compara e a realidade que aponta a ineficácia e a inadequação de práticas tradicionais e ressaltam que, para o aperfeiçoamento de toda iniciativa, é necessário tempo, investimento e monitoramento (*ibidem*, p. 12-13).

Como exemplo de melhoramento de um dos pontos mais criticados, a liberdade de consentimento e a capacidade de defesa dos réus, citaram as varas especializadas em Seattle e Portland, que instituíram estruturas em que os ofensores teriam várias semanas para testar o tratamento que lhes foi indicado, podendo usar esse período para decidir se entram ou não no programa enquanto seus advogados investigam seu processo (*ibidem*, p. 12-13).

Em relação às novas definições dos operadores do direito, especificamente em relação à advocacia, mencionaram que esses profissionais teriam reinventado a profissão com outras opções de serviços aos seus clientes, a fim de efetivamente representarem seus interesses, como: a "advocacia baseada na jurisprudência terapêutica", "advocacia de segurança pública", "advocacia centrada no cliente aconselhamento" e outras (*ibidem*, p. 7).

Interrogados sobre o confronto entre seu dever de imparcialidade e sua função de aproximação da comunidade na justiça colaborativa, ressaltaram que juízes, questionados em entrevistas, responderam que a neutralidade não se confunde com a distância e que a aproximação contribui para fornecer ao juiz mais informações e mais dados reais sobre os casos e as consequências das possíveis decisões, fazendo com que seus provimentos tenham mais eficácia e legitimidade.

Ainda, esclareceram que, nas audiências públicas realizadas nos locais atendidos, enfatizaram o papel de desenvolver estratégias que atendam os interesses favoráveis a toda a comunidade.

De todo modo, a justiça colaborativa já se assentou e se institucionalizou no sistema judicial dos Estados Unidos e, apesar das peculiaridades de cada especialização e de cada comunidade, suas práticas bem-sucedidas apresentam seis características comuns: a colaboração, a tomada de decisões baseadas em informações reforçadas, o interesse em obter melhores e substantivos resultados, o provimento de serviços individualizados para cada litigante, o foco na responsabilização do ofensor e na conscientização da comunidade e o envolvimento da comunidade⁵¹ (WOLF, 2007).

A colaboração consubstancia na disposição a tratar com profundidade os problemas que envolvem toda a comunidade e sua cultura implica a construção de rede/sistema integrado e multidisciplinar de resolução de disputas, por meio do estabelecimento, pelos atores do sistema de justiça, de uma de parcerias com órgãos e agências governamentais, instituições sem fins lucrativos, grupos comunitários, de modo a obter maior participação de todos nas decisões e nas soluções dos problemas. Em consequência, constrói-se maior integração e melhor comunicação, possibilitando maior eficiência e legitimidade das ações que intentam melhorar a segurança pública. Por exemplo, o Centro de Justiça Comunitária de Red Hook (*The Red Hook Community Justice Center in Brooklyn*), em Brooklyn, Nova Iorque, que enfatiza o trabalho com a juventude envolvida em drogas, estabeleceu contratos com dezenas de agências governamentais e organizações sem fins lucrativos que disponibilizaram seus funcionários, estabelecimentos e recursos para prestarem atendimentos médicos e terapia psicossocial, aconselhamento, formação profissional e outros (*ibidem*, p. 6).

A tomada de decisões baseadas em informações reforçadas consiste na premissa de que a adequação da resposta fornecida pelo tribunal aos litigantes e à comunidade é proporcional ao conhecimento da realidade de cada caso. Em outras palavras, quanto mais se compreende sobre determinada demanda, maior a probabilidade de oferecer uma solução eficiente ao problema. Por essa razão, os

⁵¹ Com a expansão e o amadurecimento que essas iniciativas tomaram durante as últimas décadas, essas características tornaram-se princípios, que definem a justiça colaborativa e padronizam experiências futuras, abrangendo as diferentes espécies e, concomitantemente, evitando orientações vagas e meramente teóricas (WOLF, 2007).

tribunais especializados combinam formação e treinamento aprofundado dos servidores sobre um tema delimitado e coleta de dados precisa sobre cada processo, litigante e comunidade, por meio de entrevistas, avaliações, testes, enquetes, pesquisas, notícias, audiências públicas. Com a ajuda da tecnologia e observadas as leis de confidencialidade, essas informações garantem atendimento as necessidades subjacentes individuais e gerais, na medida em que favorece elaboração de avaliação clínica para implementação, planos de serviços, mapeamento das demandas da comunidade e dos riscos para a segurança pública, bem como o monitoramento e o acompanhamento dos progressos e a providência de atos rápida.

O **interesse em obter melhores e substantivos resultados**, tangíveis para os litigantes, os interessados e a sociedade, são os objetivos das varas especializadas, visando a estabilização tanto das expectativas individuais (sobriedade, redução da reincidência, maior proteção às vítimas e a seus filhos) quanto das expectativas sociais (aumento da saúde e da segurança da comunidade, estabilidade familiar, fortalecimento das comunidades). Para tanto, imprescindível a realização, por pesquisadores dos próprios tribunais ou de instituições externas, de avaliações constantes, bem como de organização e socialização de dados que afirmam a aderência da corte para o modelo, os custos gastos e economizados e o impacto do trabalho da corte. A partir da coleta contínua e cuidadosa de informações sobre os participantes, tempo de participação e cumprimento, passa a ser possível concluir, por exemplo, o percentual de reincidência, o sucesso em tratamento, a assiduidade nos programas, o nível de satisfação, e, assim, traçar as prioridades e planejar as ações que efetivamente atendam aos interesses da comunidade ou corrigi-las, caso for, incentivando a melhoria contínua, além de mostrar transparência e responsabilidade da Administração Pública.

O **provimento de serviços individualizados para cada litigante** tem a finalidade de dar resposta mais eficiente e qualitativa àqueles que chegam às cortes. Na medida em que muitos casos, “embora não complicados juridicamente, envolvem pessoas com vidas complicadas” (*ibidem*, p. 7), necessário o acolhimento da singularidade de cada um, pelo provimento de serviços individualizados para cada interessado, quais sejam: a avaliação individual por profissionais competentes, a fim de compreender comportamentos, necessidades e circunstâncias específicas e de determinar os serviços e intervenções adequadas; e o elevado nível de envolvimento

do juiz com cada caso, na supervisão dos processos e das atividades vinculadas. Observou-se, nos tribunais especializados que adotaram essa orientação, redução da reincidência, aumento da confiança na justiça e melhoramento da segurança na comunidade. Assim, o atendimento individualizado poderia viabilizar resposta mais adequada aos seus interesses e necessidades reais, e não meramente formais, possibilitando ainda o trabalho mais eficaz e menos dispendioso para a reintegração social, seja vítima, ofensor ou outro interessado. Entre os serviços personalizados citaram-se: tratamento da toxicodependência, planejamento de segurança, terapia psicossocial, aconselhamento, etc. Um modelo mencionado foi o Tribunal Comunitário de Seattle (*The Seattle Community Court*), que instalou em suas dependências uma clínica, em que voluntários de organizações comunitárias oferecem atendimento, especialmente a infratores, com problemas relacionados a doenças mentais e uso de drogas. Os magistrados monitoraram com proximidade o desempenho dos infratores que se submetem a tratamento médico e psicossocial, obrigando-os a voltar ao tribunal frequentemente para testes e entrega de relatórios de progresso. Outro exemplo foram alguns tribunais de violência doméstica, prestadores de serviços de advocacia e planejamento de abrigo e segurança, evitando assim a revitimização, isto é, depois do abuso pelo ofensor, o abuso pelo sistema, incentivando a sua participação no tribunal, com a denuncia e a prestação de depoimentos e reduzindo a probabilidade de continuação do crime.

O **foco na responsabilização do ofensor e na conscientização da comunidade** configura a preocupação ampla e anterior à pena imposta pela sentença. Significa a priorização do conhecimento das causas do comportamento criminoso recorrente e da promoção da conscientização dos infratores e de toda a comunidade, de que todos têm deveres e de que seus comportamentos têm impacto sobre a sociedade e consequências individuais. Além disso, esse princípio orienta o monitoramento do cumprimento dos mandatos com rigor, com a produção de relatórios periódicos e a comunicação rápida e precisa entre os órgãos de fiscalização e os tribunais, bem como com sanções alternativas apropriadas ao descumprimento e incentivos para a responsabilização do ofensor, perante a corte, as vítimas, os seus familiares e a comunidade.

O **envolvimento com a comunidade** pressupõe a participação ativa de grupos de cidadãos como elemento significativo para a legitimidade e eficácia na solução dos problemas na comunidade, uma vez que podem identificar as

prioridades, sugerir resoluções criativas para as demandas e participar da rede de servidores sociais que prestem intervenções terapêuticas e outras intervenções. Esse contexto permite que os indivíduos se sensibilizem e se responsabilizem, promove a integração da comunidade e o aumento da confiança e da segurança dentro dela e favorece comportamentos que respeitam as leis e as decisões e que cooperam em prol da comunidade. Entre os programas que têm sido utilizados para envolver a comunidade, foram mencionados: questionários enviados por e-mail, entrevistas realizadas por voluntários nos domicílios da população, reuniões na comunidade com representantes de suas organizações, propagandas na mídia e notícias nos meios de comunicação.

Realizou-se esse quadro geral da justiça colaborativa, tão somente, para situar as varas especializadas de violência doméstica e familiar contra a mulher estadunidenses (*Domestic Violence Courts – DVC*), específico objeto da presente análise. Na próxima seção, serão apresentadas suas características essenciais e seus instrumentos que possibilitaram bons resultados.

3.2. As Varas Estadunidenses Especializadas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (*Domestic Violence Courts – DVC*)

Diferentemente das outras cortes de resolução de problemas (*problem-solving courts*), as Varas Estadunidenses Especializadas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (*Domestic Violence Courts – DVC*), possuem, mais do que programas voltados para reinserção social do ofensor, a preocupação com a assistência e proteção da vítima, dada a natureza do crime, que se incluem no mesmo contexto patriarcal explicado no Capítulo 1 deste trabalho. As respostas oferecidas aos ofensores têm, portanto, caráter obrigatório, de responsabilização, e não de tratamento⁵².

Provavelmente, seu surgimento se deve ao aumento do número de ações após a entrada em vigor do *Violence Against Women Act*, em 1994. Averiguou-se

⁵² Sobre esse assunto, inclusive, evidenciou-se certo ceticismo sobre a eficiência de tratamento de ofensores nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, tendo em vista que resultaram em baixa redução de reincidência. Verificou-se, ainda, que os programas de tratamento são mais voltados à reabilitação ocupacional e ao monitoramento do agressor do que para sua mudança de comportamento (MOORE, 2009).

que em dez anos (entre 1989 e 1999), o número ajuizamento de casos referentes à violência doméstica e familiar contra a mulher aumentou 178% no país. Ademais, mostraram-se como fatores determinantes para inovações no sistema convencional o alto índice de violação dos mandados de medidas de proteção (34%, segundo BERMAN e FEINBLATT, 2001, p. 8) e as práticas tradicionais dos órgãos de justiça e segurança⁵³.

Embora o volume de demanda tenha sido a primeira preocupação das *DVC*, gradualmente o objetivo de sua existência foi sendo transferido para a mudança cultural do patriarcalismo, pressuposto que por muito tempo justificou a tolerância da sociedade e dos órgãos de justiça e segurança em relação a esse tipo de violência, cuja permanência inviabilizaria progressos por mais eficiente que fosse a atuação do Estado. Esse se tornou o principal elemento pelo qual essas instâncias se diferenciam das outras cortes especializadas: a amplitude do impacto que almejam alcançar, que vai além do âmbito individual e das relações entre os litigantes, abrangendo também o âmbito social, da comunidade e do próprio sistema judicial.

Atualmente existem 208 *DVC* nos Estados Unidos (MOORE, 2009, p. 4)⁵⁴. Destacou-se a diversidade dos modelos: algumas trabalham somente os casos criminais e outras abrangem causas civis e envolvem, além dos litigantes, seus familiares e a comunidade; algumas só julgam os processos relacionados à violência por parceiro íntimo, ao passo que outras incluem a violência por estranhos; algumas acompanham os casos somente desde a acusação até o julgamento; outras selecionam os casos antes da acusação e os monitoram mesmo após a sentença; algumas funcionam em tempo integral, outras operam algumas vezes por semana; algumas têm um único juiz especializado, outros têm outra formação, etc.

Não obstante a variedade, frisou-se a existência de um consenso sobre as melhores práticas dessas instâncias, como a associação a serviços oferecidos para a vítima, programas oferecidos ao agressor, treinamento e formação de servidores e voluntários para violência doméstica, baixa rotatividade de pessoal das

⁵³ Entre tais práticas foram citadas as condenações judiciais ineficazes, como encarceramentos de longa duração, e a relutância de policiais em fazer detenções de violência doméstica, por medo de adentrarem na esfera privada ilegalmente ou por não contarem com a cooperação da vítima e responderem processos administrativos por altos índices de arquivamento de denúncias, entre outros (Moore, 2009, p. 3).

⁵⁴ Em outra pesquisa, no entanto, "*A National Portrait of Domestic Violence Courts*", foram notadas 338 possíveis *DVC*, das quais, diminuídas daquelas que não responderam aos questionários e as não identificadas como *DVC*, restaram somente 129 (LABRIOLA et al, 2009, p. 16-17).

varas, e, principalmente, monitoramento judicial frequente e o trabalho conjunto com a comunidade.

Deveras, essas práticas resultaram em impactos positivos, apurados por estudo de âmbito nacional realizado, em 2009, nos Estados Unidos (*ibidem*)⁵⁵ e sistematizados de acordo com os objetivos comuns que compartilhavam os diversos modelos de *DVC*, quais sejam: o processamento eficiente dos casos, a resposta coordenada do Judiciário, a tomada de decisão informada, a responsabilização do infrator, a redução de reincidência e a promoção de serviços de segurança da vítima; que serão detalhadamente retratados a seguir.

Quanto ao **processamento eficiente dos casos**, que consiste na gestão rápida e eficaz dos casos de violência doméstica, incluindo ágil revisão, triagem, transferência do processo para as varas especializadas e agendamento das audiências, concluiu-se que as *DVC* gastam menos tempo que as e as varas comuns processando os casos. Por exemplo, a pesquisa realizada em San Diego documentou ser 74% menor o número médio de dias que o caso corre no tribunal especializado – de 57 para 15 dias. Locais que fugiam a essa regra (Brooklyn) tiveram acusações mais graves.

No que se refere à **resposta coordenada do Judiciário**, que consubstancia o estabelecimento de uma rede de cooperação entre os tribunais, os órgãos de justiça penal, as organizações locais de serviços à vítima e os programas de serviço social, a fim de criar políticas e procedimentos para aumentar a segurança das vítimas de violência doméstica, a literatura apontou uma série de estratégias específicas que as *DVC* têm usado para facilitar a colaboração, como: incluir as partes interessadas na concepção e no planejamento do tribunal de violência doméstica; criação de comitê de direção; incluir grupos comunitários, especialmente organizações de treinamento para os funcionários do tribunal e outras partes interessadas sobre questões relevantes (tais como o impacto da violência doméstica sobre crianças, a violência no namoro entre adolescentes e abuso de idosos). Essas e outras práticas⁵⁶ foram relevantes para assegurar que a

⁵⁵ A metodologia desse estudo envolveu a descrição: dos interesses das partes envolvidas; da estrutura judiciária; do processamento dos casos; das condenações; dos serviços oferecidos à vítima; dos programas ao ofensor; e do cumprimento dos mandatos (MOORE, 2009).

⁵⁶ Em especial, destaca-se o estabelecimento de parceria entre essas varas e programas de responsabilização de ofensores e serviços de vigilância para o monitoramento dos agressores (BERMAN e FEINBLATT, 2001, p.8).

comunidade adquira conhecimento sobre a dinâmica da violência doméstica, as operações da vara especializada e os serviços disponíveis à vítima.

A pesquisa não determinou se a coordenação interinstitucional promovida pelas *DVC* produziria um impacto quantificável positivo em relação à ausência de tal coordenação. No entanto, diversas avaliações relacionaram a colaboração a maior acesso aos serviços para vítimas, melhoramento do compartilhamento de informações e dos programas comunitários com os juízes. Além disso, sugeriu-se que a participação das partes interessadas⁵⁷ no desenvolvimento de políticas e dos protocolos da corte pode promover o aumento do consenso, do entendimento, da compreensão, da colaboração com o sistema.

Em relação à **tomada de decisão informada**, que presume a criação de um sistema com informações e pessoas informadas sobre a violência doméstica e detalhes precisos e imediatos sobre cada caso, verificou-se que 84% das *DVC* têm um ou dois juízes dedicados a cada caso de seu início ao seu fim, o que possibilita a familiaridade do magistrado com as partes e os fatos da demanda e a capacidade do tribunal para construir respostas adequadas. Ainda, ressaltou-se que se apresenta interessante o treinamento intensivo de um determinado juiz para casos muito complicados, como aqueles em que testemunhas têm medo de prestar depoimentos favoráveis à vítima, ofensores que ignoram/menosprezam seu comportamento, culpam as vítimas e tentam manipular o sistema, entre outros.

Também, destacou-se a contratação de coordenadores especializados, cuja função pode incluir servir de elo de ligação entre o juiz e os servidores públicos com a finalidade de melhorar o fluxo de informação; bem como a participação de colaboradores dedicados – advogados da vítima, delegados, os promotores – que podem ajudar a tornar possível a oportuna coleta de informações necessária ao caso. Embora não haja sido possível quantificar esses efeitos com exatidão, constatou-se ser a prática reiterada: 38% das *DVC* possuem um coordenador ou administrador do projeto; 45% têm pelo menos um coordenador de pesquisa, um monitor de fiscalização de cumprimento ou um gerente ou pessoal que acompanhe cada demanda; e 80% têm pelo menos um advogado de vítima especializado.

⁵⁷ Fez-se ressalva, contudo, à inclusão dos defensores dos agressores, tanto no planejamento das decisões e nas oportunidades de financiamento na ocasião da abertura do tribunal: por um lado, os defensores muitas vezes apresentam objeções fundamentais ao modelo de tribunal de violência doméstica, o que poderia atrasar ou atrapalhar os esforços de planejamento; por outro lado, quando a defesa é totalmente incorporada no processo de planejamento, alguns exemplos sugerem que a aderência ao sistema e a cooperação aumentam (MOORE, 2009, p. 4-5).

Por fim, boa parte da literatura pesquisada sugeriram a localização centralizada como forma de promover a consistência dos procedimentos das *DVC*, possibilitar o acesso à justiça e viabilizar o oferecimento de informações às vítimas, além de melhorar a gestão de processos para a defesa e para os promotores.

Ao que tange a **responsabilização do infrator**, a definição apresentou-se complexa, podendo implicar maior ou menor índice de acusação e de condenação; imposição de penas mais severas ou de sanções mais leves e específicas para o descumprimento de ordens judiciais. Concluiu-se a inexistência de dados para aferir se as *DVC* possuem maior ou menor índice de acusação e de condenação. No entanto, houve consenso de que essas varas tendem mais do que as não especializadas a produzirem condenações mais variadas e mais particulares aos casos que se apresentam, como participação em programas, tratamento do abuso de substância, condições especiais de fiança, estágio intensivo, entre outras. A aplicação desses tipos de sanções presume monitoramento judicial intensivo e regular, por audiências com os magistrados, o condenado e os representantes da polícia, da defesa e do Ministério Público, oportunidades em que se verifica o grau de adesão do agressor ao programa e que se incentiva ou reprime os comportamentos por meio de outras medidas diversas, método que tem tido bons resultados. O acompanhamento judicial dessa maneira permitiu fornecer dados capazes de prever se os réus cumpriam ou não as determinações judiciais⁵⁸.

Em relação à **redução da reincidência (ou do recidivismo)**, que consubstancia a diminuição na quantidade de prováveis futuros incidentes de violência doméstica nas causas e de detenções entre os ofensores já processados pelo tribunal, apurou-se que aproximadamente 30% das *DVC* analisadas obtiveram redução (metade não apresentaram nem redução nem aumento da reincidência e 20% tiveram aumentos estatisticamente insignificantes). Os estudos ainda comprovaram que programas não obrigatórios (serviços comunitários) ou de programas alternativos (casais, psicodinâmica, humanista, multicultural, paternidade) têm eficiência modesta comparativamente aos programas obrigatórios: foi constatado aumento das taxas de conclusão do programa, mas não a diminuição da

⁵⁸ Destacou-se que o mais forte indicativo de descumprimento de mandato é o abandono precoce. Outras conclusões interessantes foram: réus que não se inscreveram no programa no momento em que deveriam se apresentar foram mais propensos a não atender às determinações judiciais; réus envolvidos no uso de substâncias tóxicas também foram mais propensos a não cumprir as decisões judiciais, etc (*ibidem*, p. 6-7).

taxa de redetenção. Também sugeriu-se que o mero acompanhamento administrativo não possuiria influência na redução da reincidência, mas a supervisão judicial sim, por meio de medidas de sanção para o descumprimento e de incentivo para o cumprimento das determinações.

Apesar de inconclusiva a investigação sobre quais ferramentas mais reduziram a reincidência, foi possível observar algumas causas comuns de recidivismo: ofensores com antecedentes criminais; ofensores mais jovens; ofensores processados por tribunais convencionais, etc (*ibidem*, p. 7-8).

Finalmente, no que diz respeito à **promoção de serviços e de segurança à vítima**, isto é, recepção especializada (acolhimento e reconhecimento) e oferecimento de serviços de assistência e segurança às vítimas (que inclui planejamento, acompanhamento, intervenção na crise e encaminhamento), aferiu-se que essa consistia na maior preocupação das DVC nos últimos anos, merecendo prioridade em relação aos demais objetivos. Sua importância se deve à constatação de que o atendimento coeso e respeitoso à vítima diminui a revitimização, o preconceito e as dificuldades de acesso efetivo a justiça, bem como favorece a participação de vítimas nos serviços e sua disponibilidade para denunciar e colaborar nos processos judiciais.

Nesse contexto, destacou-se maior atuação do advogado e sua importância para a segurança da vítima, a quem foi incumbida a assistência no planejamento da segurança, a ligação com os serviços, os familiares e a comunidade, a prestação de informação jurídica e o acompanhamento do processo e fornecimento de informações (com o consentimento da cliente) na DVC. Revelou-se também, em geral, aumento da satisfação das vítimas com o tratamento recebido nas DVC, em relação ao juiz, aos defensores e aos servidores. Entretanto, não se pôde concluir se o oferecimento dos serviços especializados teria influência no aumento da satisfação. No entanto, os autores recomendaram enfaticamente o fortalecimento das relações com organização não-governamentais e outras iniciativas da própria comunidade (*ibidem*, p. 8-9).

Entre os desafios foram enumerados (*ibidem* e LABRIOLA *et al*, 2009): a necessidade de afetar maior número de casos por jurisdição, para produzir uma transformação sistêmica na comunidade; a construção e de supervisão de um conjunto mais consensual acerca das práticas recomendadas, em nível, nacional, a fim de facilitar o compartilhamento de informações e a progressão contínua dos

esforços; o envolvimento das vítimas na persecução criminal, que se mostraram propensas a desistir das denúncias. Em relação a esse último desafio citado, destacou-se, como importante experiência inovadora, o estabelecimento de condições às vítimas para a desistência das denúncias, como a participação em curso de planejamento de segurança ou a consulta com representante, delegado ou equipe específica para esse tipo de esclarecimento.

3.3. Análise comparativa e apresentação de possibilidades para o Brasil

Em geral, pode-se afirmar que, entre as características primeiramente observadas no modelo brasileiro – especialização, institucionalização e articulação em rede/colaboração – estão todas presentes no modelo estadunidense, porém, com mais ou menos densidade ou com diferentes enfoques ou dinâmicas.

Em relação à **especialização**, observa-se que o modelo estadunidense valoriza a especialização do magistrado, não somente em relação ao conhecimento sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher, mas principalmente em relação ao caso, acompanhando-o ativamente durante todo o processo, às vezes após o seu fim, e monitorando as partes envolvidas, especialmente o ofensor. Esse elemento aproxima-se do contexto brasileiro, haja vista que nas pesquisas da SPM/PR foi anotado como obstáculo a alta rotatividade dos magistrados nos JEVDFM e como problemas o superficial conhecimento sobre os casos e a baixa qualificação sobre o tema.

As pesquisas estadunidenses também apontam como fator positivo a existência de coordenadores especializados, cuja função é servir de elo de ligação entre o juiz e os serviços oferecidos. Tal fator também compatibiliza-se com o modelo brasileiro, que possui as equipes multidisciplinares imbuídas desse papel.

Em relação à **institucionalização**, é possível afirmar que se trata do fator em que os modelos mais se distanciam. No Brasil, os JEVDFM foram criados pela Lei Maria da Penha. Nos Estados Unidos, as *DVC* foram criadas antes mesmo da entrada em vigor do *Domestic Violence Act*. Aqui, a institucionalização foi anterior e causa das práticas; lá, as práticas foram anteriores e causas da institucionalização, que é a própria consolidação das experiências/costumes, o que, inclusive, define os países de *commom law*. Outra diferença é que o estabelecimento de sistemas de

dados de âmbito nacional nos Estados Unidos não tem o caráter de vincular as práticas como no Brasil, mas de compartilhar as experiências.

Entretanto, a incompatibilidade entre os modelos não é total. Nos estudos do CCI, apontou-se que as práticas estadunidenses seguem alguns princípios (WOLF, 2007), que definem o conceito de justiça colaborativa e orientam as práticas futuras. Por outro lado, nas pesquisas da SPM/PR, iniciativas como, por exemplo, o “Prêmio de Boas Práticas na Aplicação, Divulgação ou Implementação da Lei Maria da Penha”, iniciativa do CNJ, possibilitam o compartilhamento desvinculado das experiências brasileiras, incentiva o poder de liberdade e criatividade de cada jurisdição e de cada ator público e social e o fortalecimento das iniciativas locais e experiências próprias, o que tem-se mostrado positivo mesmo na conjuntura pátria, normativa e padronizada. Também, estruturas recém-criadas pelo CNJ (como a Rede Nacional de Cooperação Judiciária, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, as Casas de Justiça e Cidadania, etc), no exercício da autonomia e da competência desse órgão, prescindiram de lei em sentido estrito, o que pode se apresentar como meio para se pensar possibilidades de práticas e de seu compartilhamento.

Em relação à **articulação em rede**, ou colaboração/cooperação, ou, ainda, resposta coordenada do Judiciário, conclui-se que os modelos possuem traços semelhantes mas diferentes enfoques. No Brasil, talvez em razão da institucionalização como elemento apriorístico, a colaboração mais se refere (ao menos temporariamente) àquela entre o Judiciário e os órgãos públicos de justiça e segurança e as casas de assistência e proteção, que têm normalmente iniciativa pública. Nos Estados Unidos, a colaboração mais se relaciona com a colaboração da vítima e da comunidade com o processo judicial (planejamento e controle de segurança da vítima, monitoramento do ofensor) e inclui em maior escala o voluntariado e a iniciativa privada. Esses atores, no entanto, não estão excluídos do rol de cooperação estabelecidos no Pacto e na Lei Maria da Penha. No Brasil, apenas não foram enfatizados nos quatro primeiros anos de implementação dessas normas.

Ademais, o CNJ tem fortalecido sua Ouvidoria, que abre a comunicação ao que as mulheres têm a dizer sobre a prestação jurisdicional, o que também foi

apontado como grande obstáculo para o Judiciário brasileiro nos relatórios do Observe e importante estratégia para garantia de seus direitos⁵⁹.

Ainda, verifica-se que as pesquisas estadunidenses realçam o caráter não adversarial da colaboração, o que foi apontado como um desafio nos balanços dos estudos brasileiros, haja vista a constatação de polarização de interesses, competição entre pessoas e setores e a hierarquização acentuada (OBSERVE, 2011, p. 77).

Por fim, observa-se que, no Brasil, a inexistência de dados e informações a que permitam induzir a eficácia da Lei Maria da Penha ou a redução da violência doméstica e familiar. Os estudos, portanto, tiveram alcance limitado, restringindo-se a descrever a implementação das condições, que segundo a Lei, seriam necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput de seu art. 3º, quais sejam: existência de JEVDFM; condições físicas e materiais; recursos humanos; ampla competência do juiz; equipe multidisciplinar; sistema de dados e informação; articulação de serviços especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência.

Nos Estados Unidos, talvez em razão de mais tempo de experiência das varas especializadas em violência doméstica, o monitoramento da eficiência de seu modelo aparentam estar mais desenvolvido, com critérios mais específicos e caráter mais proativo, voltando-se a atuação do Judiciário para resultados específicos, quais sejam: redução do tempo de processamento dos casos, maior informação sobre os casos, aumento da responsabilização do infrator (menor reincidência, menos processos, menos acusações e condenações, menor descumprimento das decisões), aumento dos serviços e da segurança para as vítimas, maior satisfação dos interesses reais ou subjacentes dos envolvidos, mais bem-estar da comunidade.

Portanto, apesar do sucesso da Lei Maria da Penha e da pouca idade da experiência brasileira, a vagueza, a descontinuidade e a não responsabilização das autoridades competentes - ausência de monitoramento -, característica tradicional dos órgãos de justiça do país, pode ser o maior obstáculo para o enfrentamento da violência doméstica e familiar.

⁵⁹ Segundo as pesquisas do Observe: “apenas elas [as mulheres vítimas da violência] podem dizer o que esperam de um atendimento, quais passos estão dispostas a dar, quais as dificuldades que enfrentam na busca de ajuda e na decisão de seguir em frente ou voltar a atrás. Em última instância, suas experiências devem ser definidoras dos fluxos de atendimento, encaminhamentos e circulação de pessoas, documentos e informações” (OBSERVE, 2011, p. 82-83).

Nesse sentido, Luciana Cunha afirma (CUNHA, L., 2010, p. 45):

O Judiciário brasileiro produz dados sobre as atividades, mas estes se referem basicamente ao volume de casos processados pela instituição, não sendo possível identificar o tempo dos processos, as partes ou mesmo os tipo de casos mais frequentes. Dessa forma, é difícil identificar o objetivo da estatística judicial no Brasil. Diferentemente do que ocorre em outras áreas da atuação do Estado, como saúde ou educação, as informações atuais produzidas pelo Sistema da Justiça ainda não são capazes de se transformar em propostas de políticas públicas que tenham como finalidade a melhoria dos serviços prestados. Este diagnóstico pode indicar até que ponto o Judiciário se vê como um Poder do Estado prestador de serviço público e, dessa forma, ainda não se adequa no atendimento aos requisitos da democracia contemporânea acerca da existência de mecanismos de *accountability* e *responsiveness*. [...]. A integração dos sistemas e a sua capacidade de produzir informações de forma automática e confiável são essenciais para a evolução e a melhoria dos serviços públicos dentro do Judiciário brasileiro.

Com efeito, a luta democrática pelos direitos das mulheres em situação de violência configura mais uma luta pela *aplicação* do direito vigente, como certifica Boaventura de Sousa Santos, segundo o qual “quanto mais caracterizadamente uma lei, maior é a probabilidade de que ela não seja aplicada” (SANTOS, 2008, p. 178).

Logo, parece ser imprescindível ao enfrentamento da violência doméstica e familiar, à garantia dos direitos das mulheres nessa situação e ao seu empoderamento, o desenvolvimento de critérios claros e estruturas definidas, bem como a promoção de maior envolvimento da comunidade, a fim de que se possa orientar e monitorar os órgãos de justiça na execução, gestão e administração das políticas públicas e na aplicação da Lei Maria da Penha.

Trata-se, pois, da democratização da administração da justiça, “dimensão fundamental da democratização da vida social, econômica e política”, segundo SANTOS (*ibidem*, p. 177):

Esta democratização tem duas vertentes. A primeira diz respeito à constituição interna do processo e inclui uma série de orientações tais como: o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça; a simplificação dos actos processuais e o incentivo à conciliação das partes; o aumento dos poderes do juiz; a ampliação dos conceitos de legitimidade das partes e do interesse em agir. A segunda vertente diz respeito à democratização do acesso à justiça. É necessário criar um Serviço Nacional de Justiça, um sistema de serviços jurídico sociais, gerido pelo Estado e pelas autarquias locais com a colaboração das organizações profissionais e sociais, que garanta a igualdade do acesso á justiça das partes das diferentes classes ou estratos sociais. Este serviço não se deve limitar a eliminar o s obstáculos econômicos ao consumo da justiça por parte dos grupos sociais de pequenos recursos. Deve tentar também eliminar os obstáculos sociais e culturais, esclarecendo os cidadãos sobre os seus direitos, sobretudo os de recente aquisição, através de consultas individuais e colectivas e através de

ações educativas no meios de comunicação, nos locais de trabalho, nas escolas, etc.

Assim, apresenta-se como essencial a complementação com novas práticas e a modernização da organização judiciária, “a qual não pode contribuir para a democratização da justiça se ela própria não for internamente democrática” (*ibidem*, p. 180).

Nesse contexto, o CNJ mostra-se como importante ator de racionalização e centralização das práticas colaborativas e da articulação dos serviços especializados em rede, do estabelecimento e fortalecimento de relações e parcerias horizontais, bem como da formação de um juiz mais ativo e atento à gestão apropriada dos conflitos e não adversarial dos interesses⁶⁰. A justiça colaborativa, por sua vez, acrescenta instrumentos para o desenvolvimento do modelo brasileiro, no estabelecimento de metas e critérios sustentáveis e de programas de inclusão de iniciativas da sociedade, que permitam oferecer respostas mais adequadas às expectativas das mulheres em situação de violência doméstica e familiar e delineando conteúdo mais estável e democrático ao direito de igualdade de gênero.

Observa-se, por derradeiro, que o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres tem induzido profundas e amplas modificações na sociedade brasileira, jurídicas, políticas e sociais, que transcendem a questão dessa violência em si, na medida em que transforma estruturas convencionais e estabelece diálogos e dinamismos entre categorias tradicionalmente estanques, como feminino e masculino, público e privado, direitos e deveres⁶¹, ressignificando princípios e direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

⁶⁰ Em notícia publicada recentemente pelo CNJ, a ministra do Superior Tribunal de Justiça e Corregedora Nacional de Justiça, Eliana Calmon, declarou: “Estamos participando de um momento muito rico no Brasil, de um momento de reconstrução [...] Estamos muito mal com os jurisdicionados, não conseguimos resolver os processos [...] Surge então o juiz ativista, preocupado com a efetividade da Justiça e não com a Justiça de papel”. (Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14436:judiciario-passa-por-revisao-critica-diz-eliana-calmon&catid=223:cnj&Itemid=583>. Acesso em: 25 mai. 2011.

⁶¹ Faz-se, aqui, breve alusão a PIZZOLATO (2008, p. 115-119), que destaca a fraternidade como princípio da revolução francesa que tem sido retomado no ordenamento jurídico italiano, institucionalizando a solidariedade horizontal dos cidadãos e fundindo direitos e deveres até se tornarem indistintos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo intentou desenvolver se a aparente ineficácia da Lei Maria da Penha, mostrada em pesquisas de opinião pelos baixos níveis de confiança e satisfação das mulheres em relação ao poder público no enfrentamento da violência doméstica e familiar, poderia ter como motivo falhas na atuação dos órgãos de justiça (órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) na sua aplicação integral. A eficiência dessa atuação seria o desenvolvimento das atividades que lhe foram incumbidas do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, conforme os meios e a ocasião de utilizá-los (MELLO, 2008, p. 122), concebíveis na Lei Maria da Penha e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, quais sejam: a implementação das condições necessárias para o exercício dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar (definidas no art. 3º da Lei nº 11.340/06) e a aplicação de forma articulada do conjunto de medidas para enfrentamento do fenômeno (entabuladas, principalmente, nos artigos 8º, 9º e 23 da Legislação).

Concluiu-se, porém, não haver dados suficientes para aferir a eficiência ou ineficiência dos órgãos de justiça, haja vista a inexistência de informações sistematizadas em abrangência nacional, integradas, padronizadas e disponíveis sobre os diferentes registros que são gerados a partir da aplicação da Lei. Este, inclusive, foi apontado como o maior obstáculo para o monitoramento da eficiência da legislação, inviabilizando, ainda, a orientação das políticas públicas e o aprimoramento dos planos de gestão.

No entanto, pode-se traçar o perfil dos órgãos de justiça brasileiros na implementação das condições que, segundo a Lei nº 11.340/06, art. 3º, §§ 1º e 2º, proporcionariam sua eficácia, isto é, a aplicação integral das medidas e a garantia dos direitos nela estabelecidos.

Isso foi possibilitado pelos estudos recentemente publicados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres: o “Balanço do Pacto Nacional para Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres” e os relatórios de duas pesquisas do Observe, “Condições para Aplicação da Lei nº 11.340/06 nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal” e “Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais”. Os resultados

dessas investigações foram obtidos pelo desenvolvimento e análise de um conjunto de sete indicadores, internacionalmente recomendados para o acompanhamento de respostas públicas à violência contra a mulher, quais sejam: existência de Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JEVDFM); condições físicas e materiais; recursos humanos; ampla competência do juiz; equipe multidisciplinar; sistema de dados e informação; e articulação de serviços especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência.

Segundos os elementos produzidos por essas análises, apesar dos esforços e investimentos envidados, os órgãos de justiça tendem mais à não ou à parcial concretização dessas condições, o que, contudo, decorre menos de lacunas ou problemas da legislação e mais de defeitos de sua aplicação, tratando-se, pois, de uma questão de gestão pública e administração dos órgãos de justiça.

Com efeito, as tímidas experiências bem sucedidas foram aquelas que atenderam ao princípio da boa administração (MELLO, 2008, p. 122) e aprimoraram as características de especialização, de institucionalização e, principalmente, de articulação em rede, considerada a novidade e a essência da Lei Maria da Penha, no que se refere à estruturação do Poder Público para sua implementação. Também foi mencionada como cooperação/colaboração, pressupondo a horizontalidade das relações entre os parceiros e sua responsabilidade solidária pela aplicação da Lei Maria da Penha. Foi definida, ainda, como o fator que estabelece a comunicação dialógica e a construção democrática e coerente de novos valores de gênero.

Não obstante sua importância, à articulação em rede, ou cooperação/colaboração, os órgãos de justiça ofereceram mais resistência, o que se atribuiu à sua visão tradicional de acesso à justiça criminal que se limita às decisões judiciais e à aplicação exclusiva ou prioritária das medidas punitivas.

Demonstrado como um desafio a abertura dos órgãos de justiça para seu aprimoramento de administração e gestão, em especial no que atine à articulação em rede, ou cooperação/colaboração, foi destacada a atuação do Conselho Nacional de Justiça como órgão que pode ter papel estratégico para sua superação.

Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, também denominada a Reforma do Judiciário, que buscou sua modernização a fim de garantir o direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva e à ordem jurídica justa, o CNJ inclui-se no contexto de reformulação da Administração Pública dada pela Constituição Federal de 1988, que dinamizou a atuação do Estado para obter maior eficiência nos serviços públicos prestados, por meio do estabelecimento de parcerias com iniciativas da

sociedade e o trabalho com metas, ferramentas mais maleáveis e aptas a alcançar com mais adequação a realidade social que se transforma de maneira cada vez mais rápida e complexa na atualidade.

Na seara da violência doméstica e familiar contra a mulher, o CNJ assumiu o papel de, em interlocução democrática com os organismos responsáveis por articular políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, construir vínculos permanentes e estabilizar tais políticas no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse sentido é que se deram as ações já realizadas por essa instituição para a efetivação da Lei Maria da Penha: a recomendação de criação, estruturação e funcionamento pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; realização de quatro Jornadas da Lei Maria da Penha; elaboração do Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados; monitoramento de dados processuais, ainda que restrito ao controle de produtividade; a criação do Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID, que realizou dois encontros com o objetivo de aperfeiçoar a aplicação da Lei Maria da Penha elaborando diretrizes para a padronização dos trabalhos em todo o país e realizando cursos de especialização para os magistrados que atendem nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar; a promoção do I Encontro Nacional de Promotoras Legais Populares, que reuniu mais de 300 representantes das comunidades, que após discutirem a implementação da Lei, prepararam e aprovaram enunciados, entregues ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e ao Presidente da República; o acompanhamento das denúncias contra juízes que se recusam a aplicar a Lei Maria da Penha ou a aplicam com distorções, o lançamento da Campanha Lei Maria da Penha, entre outras que ainda estão sendo criadas, como a Rede Nacional de Cooperação Judiciária, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, as Casas de Justiça e Cidadania, etc.

Tais ferramentas, que tendem ao aprimoramento de administração e gestão dos órgãos de Justiça, em especial no que atine à articulação em rede ou cooperação/colaboração, aproximam-se da justiça colaborativa (*collaborative justice*) e dos tribunais de resolução de problemas (*problem-solving courts*), prática ocorrente há mais de vinte anos nos Estados Unidos e em outros países do mundo e que vem apresentando bons resultados ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Especificamente as varas especializadas estadunidenses surgiram de uma profunda reforma do sistema judicial daquele país, no final da década de 80, com o escopo de alcançar maior eficiência. A partir de então, um conjunto de práticas foram

adicionadas às técnicas e experiências convencionais, por meio do estabelecimento de parcerias, com diferentes setores públicos e privados, multidisciplinares, e, especialmente, com iniciativas da comunidade, em colaboração mútua e contínua, e não adversarial. O intuito da formação dessa rede foi possibilitar o trabalho, não somente com os problemas, mas com as causas dos problemas (interesses reais ou subjacentes e valores sociais), a fim de apresentar uma resposta adequada às necessidades e expectativas de um específico grupo de pessoas em uma específica jurisdição, proporcionando segurança, confiança e bem-estar à comunidade. Assim, essas instâncias, denominadas *problem solving courts*, passaram a ter a atribuição de concretizar e concentrar esses mecanismos, monitorando-os, estudando-os e experimentando outros no intuito de solucionar problemas de uma determinada comunidade.

Apesar das peculiaridades de cada tipo de vara especializada, foram observadas características comuns que as experiências apresentaram, elevadas posteriormente à categoria de princípios, quais sejam: a colaboração, a tomada de decisões baseadas em informações reforçadas, o interesse em obter melhores e substantivos resultados, o provimento de serviços individualizados para cada litigante, o foco na responsabilização do ofensor e na conscientização da comunidade e o envolvimento da comunidade.

Comparadas com os Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (JEVDFM) brasileiros, notou-se que as varas especializadas estadunidenses (*domestic violence courts – DVC*) também se guiam pela especialização, institucionalização e articulação em rede/colaboração, porém, com mais ou menos densidade ou com diferentes enfoques ou dinâmicas, observadas as distâncias sistêmicas das ordens jurídicas dos países.

Porém, nos Estados Unidos, talvez em razão de mais tempo de experiência das *DVC*, o monitoramento da eficiência de seu modelo aparentam estar mais desenvolvido, com critérios mais específicos e caráter mais proativo, voltando-se a atuação do Judiciário para resultados específicos e bem definidos, quais sejam: redução do tempo de processamento dos casos, maior informação sobre os casos, aumento da responsabilização do infrator (menor reincidência, menos processos, menos acusações e condenações ou menor descumprimento das decisões), menor reincidência, aumento dos serviços e da segurança para as vítimas, maior satisfação dos interesses reais ou subjacentes dos envolvidos, mais bem-estar da comunidade. Ademais, o envolvimento das vítimas e a participação da comunidade, bem como o acompanhamento judicial

frequente dos ofensores, foram práticas que mostraram bons resultados e foram enfaticamente recomendadas.

Portanto, apesar do sucesso da Lei Maria da Penha e da pouca idade da experiência brasileira, a vagueza, a descontinuidade e a não responsabilização das autoridades competentes - ausência de monitoramento –, característica tradicional dos órgãos de justiça do país, pode ser o maior obstáculo para o enfrentamento da violência doméstica e familiar.

Em decorrência, a luta democrática pelos direitos das mulheres em situação de violência configura mais uma luta pela *aplicação* do direito vigente, fazendo-se imprescindível: o desenvolvimento de metas e estruturas sustentáveis, o maior envolvimento da comunidade, o estabelecimento de critérios claros para monitoramento e responsabilização dos órgãos de justiça na aplicação da Lei, a modernização da organização judiciária com a inclusão de práticas colaborativas, como a articulação dos serviços especializados em rede e o estabelecimento e fortalecimento de relações e parcerias horizontais, e a formação de um juiz mais ativo e atento à gestão apropriada dos conflitos e não adversarial dos interesses.

Nesse contexto, aponta-se o CNJ e a justiça colaborativa como estruturas que apresentam ferramentas importantes para o aperfeiçoamento das respostas oferecidas às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, mais adequadas às suas necessidades e expectativas, delineando conteúdo mais estável e democrático ao direito de igualdade de gênero.

Observou-se, por derradeiro, que o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres tem induzido profundas e amplas modificações na sociedade brasileira, jurídicas, políticas e sociais, que transcendem a questão dessa violência em si, na medida em que transforma estruturas convencionais e estabelece diálogos e dinamismos entre categorias tradicionalmente estanques, como feminino e masculino, público e privado, direitos e deveres, ressignificando princípios e direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARATTA, Alessandro. O paradigma do gênero: da questão criminal à questão humana. *In*: CAMPOS, Carmen Hein (org.). **Criminologia e Feminismo**. Porto Alegre: Editora Sulina, 1999

BENLLOCH, Isabel Martínez. Construcción psicosocial de los modelos de género: subjetividad y nuevas formas de sexismo. *In*: CASTILLO-MARTÍN, Márcia. OLIVEIRA, Suely de (org.). **Marcadas a Ferro: Violência contra a Mulher, uma visão multidisciplinar**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005, p. 104-134.

BERMAN, Greg; FEINBLATT, John. **Problem-Solving Courts: a brief primer**. Nova Iorque: Center for Court Innovation, 2001. Disponível em: <http://www.courtinnovation.org/pdf/prob_solv_courts.pdf>. Consulta em: 18 jan. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Convenção do Belém do Pará**. 10 anos da adoção da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Centro de Documentação e Informação - Coordenação de Publicações. Brasília, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Consulta em: 28 fev. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 45**, de 30 de dezembro de 2004. Conhecida como a Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Consulta em: 25 mai. 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Consulta em: 17 jan. 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Presidência da República. **Norma técnica de padronização. Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs**. Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2006/normas-deams.pdf>>. Consulta em: 25 abr. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2004/Plano%20Nacional%20Políticas%20Mulheres.pdf>>. Consulta em: 5 mar. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007b. Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/tr_2007.pdf>. Consulta em: 5 mar. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007a. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2007/pacto-violencia.pdf>>. Consulta em: 5 mar. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2004/planinho.pdf>>. Consulta em: 3 mar. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Norma técnica de uniformização. Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência**. Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2006/crams.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF**. Relator Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 13 abr. 2005, publicado no Diário de Justiça em 17 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Consulta em: 20 abr. 2011.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

CONSELHO Nacional de Justiça. **Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Brasília, CNJ. 2010. 62 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/manual_de_rotinas_e_estruturacao.pdf>. Consulta em: 28 jan. 2011.

CUNHA, Armando. A busca de maior vitalidade da gestão nas organizações do poder Judiciário. **Cadernos FGV Projetos: Poder judiciário e gestão eficiente**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 12, p. 46-52, mai./jun. 2010.

CUNHA, Luciana. Indicadores de desempenho do Judiciário: como são produzidos e qual a sua finalidade. **Cadernos FGV Projetos: Poder judiciário e gestão eficiente**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 12, p. 41-45, mai./jun. 2010.

GOETZ, Anne Marie. **Progresso das Mulheres Do Mundo 2008/2009: Quem responde às mulheres? Género e responsabilização**. 2009, Disponível em: <http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_pt.pdf>. Consulta em: 3 abr. 2011.

GTRAD. **Grupo de Pesquisa de Resolução Apropriada de Conflitos**. Coordenação de André Felipe Gomma de Azevedo. Desenvolvido pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Página da disciplina Arbitragem, Mediação e Negociação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, que busca transmitir aos estudantes um panorama do movimento doutrinário voltado a resolução apropriada de disputas (RADs), apresentando textos da teoria autocompositiva nos três principais métodos adotados no Brasil (Arbitragem, Mediação e Negociação) e nos métodos híbridos e demais institutos afetos às RADs (Abordagem Paralela, Avaliação neutra, Avaliação preliminar de conflitos, Conciliação judicial, Gestão de conflitos, Júri simulado, Med-arb, Mini-julgamento, Ombudsman, Parceiragem e Sistema multi-portas, etc.). Disponíveis em: <<http://vsites.unb.br/fd/gt/rad/>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

HERMANN, Leda Maria. **Maria da Penha: Lei com nome de Mulher**. 2ª tiragem. Campinas (SP): Servanda, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC**. Rio de Janeiro: IBGE. 2009.

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, Instituto Patrícia Galvão. **Dois Anos da Lei Maria da Penha: o que Pensa a Sociedade**, 2008. Disponível em: <http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/pesquisas/pesq_ibope_2008.pdf>; Consulta em: 27 mar. 2011.

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, Instituto Patrícia Galvão, Instituto Avon. **Percepções sobre a violência Doméstica Contra a Mulher no Brasil**, 2009. Disponível em: <http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/pesquisas/pesq_ibope_2009.pdf>. Consulta em: 27 mar. 2011.

IBOPE, INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Atitudes Frente ao Crescimento da Aids no Brasil**, 2003. Disponível em:

<http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/hiv/pesq_ib2003.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2011.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Igualdade de Gênero**. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos/Presidência da República, 7 dez. 2010. Disponível em : <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/sips_genero2010.pdf>. Consulta em: 10 mar. 2011.

KRISTOF, Nicholas D. The Women's Crusade. Eletronic publishing at **The New York Times**, em 23 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/08/23/magazine/23Women-t.html?_r=1#>. Consulta em: 3 mar. 2011.

KRUG, Etienne G.; DAHLBERG, Linda L. ; MERCY, James A. ZWI, Anthony B; LOZANO, Rafael. **World report on violence and health**. Geneva, World Health Organization, 2002. Disponível em:<<http://www.opas.org.br/cedoc/hpp/ml03/0329.pdf>>. Consulta em: 24 abr. 2011.

LABRIOLA, Melissa; BRADLEY, Sarah; O'SULLIVAN, Chris S.; REMPEL, Michael; MOORE, Samantha. **A National Portrait of Domestic Violence Courts**. Report submitted to the National Institute of Justice. Dec. 2009. Disponível em: <http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/national_portrait.pdf>. Consulta em: 20 jan. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

MOORE, Samantha. **Two Decades of Specialized Domestic Violence Courts: a review of the Literature**. Nova Iorque, Nov. 2009. Disponível em: <http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/DV_Court_Lit_Review.pdf>. Consulta em: 20 jan. 2011.

OBSERVE - Observatório da Lei Maria da Penha. **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: Observe, nov. 2010. 233 p. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/_ARQ/Juizados%20Viol%20Domestica.pdf>. Consulta em: 10 mar. 2011.

OBSERVE - Observatório da Lei Maria da Penha. **Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais**. Relatório Final. Salvador: Observe, mar. 2011. 84 p. Disponível em: <[http://www.observe.ufba.br/_ARQ/relatorio_final_redes\[1\]%20\(1\).pdf](http://www.observe.ufba.br/_ARQ/relatorio_final_redes[1]%20(1).pdf)>. Consulta em: 4. Abr. 2011.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos.** Viena, 14-25 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Consulta em: 26 mar. 2011.

_____. **Report of the Secretary-General: In-depth study on all forms of violence against woman.** General Assembly, 61st session, p. 139, 6 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/0/27410/ReportSecreGeneral.pdf>>. Consulta em: 24 abr. 2011.

PIZZOLATO, Filippo. “A fraternidade no ordenamento jurídico italiano”. *In*: BAGGIO, Antônio Maria (org). **O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas.** Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida (trad.). Vargem Grande Paulista (SP): Editora Cidade Nova, 2008.

PORTER, Rachel; REMPEL, Michael; MANSKY, Adam. **What makes a Court Problem-Solving?** Nova Iorque: Center for Court Innovation, fev. 2010. Disponível em: <http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/What_Makes_A_Court_P_S.pdf>. Consulta em: 19 jan. 2011.

Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Nova Iorque, 6. Out. 1999. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protcedaw.htm>>. Acesso em 25 mar. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa de. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. As mulheres não são homens. Publicação eletrônica na coluna **Debate Aberto, Carta Maior**, em 9 mar. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4984>. Consulta em: 24 mar. 2011.

SENADO FEDERAL. Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública. DataSenado. Relatório de Pesquisa. **Violência Doméstica Contra a Mulher.** Brasília, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/senador/PatriciaSaboya/publicacoes/viol%C3%Aancia%20contra%20a%20mulher%20ampliado.pdf>>. Consulta em: 24 mar. 2011.

SENADO Federal. Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública. Relatório de Pesquisa. **Violência Doméstica Contra a Mulher.** Brasília, DataSenado, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/Relat%C3%B3rio%20anal%C3%ADtico%20Viol%C3%Aancia%20Dom%C3%A9stica.pdf>>. Consulta em: 24 mar. 2011.

SENADO Federal. Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública. Relatório de Pesquisa. **Violência Doméstica Contra a Mulher**. Brasília, DataSenado, 2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia_Domestica_e_Familiar_contra_a_Mulher.pdf>. Consulta em: 24 mar. 2011.

SESC – Serviço Social do Comércio. Fundação Perseu Abramo. **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**, 2010. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/sites/default/files/pesquisaintegra.pdf>>. Consulta em: 28 jan. 2011.

SOUZA, Mayra Cotta Cardozo de. **Entre a proteção da mulher e a punição do agressor: a encruzilhada da Lei Maria da Penha**. Orientadora Professora Doutora Ela Wiecko V. de Castilho. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. (Enfrentamento à violência contra as mulheres ; v. 2). Brasília, Presidência das República/ Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, 2010. 52 p. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/PactoNacional_livro.pdf>. Consulta em: 3 mar. 2011.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. “Breves considerações sobre a politização do Judiciário e sobre o panorama de aplicação no direito brasileiro – Análise da convergência entre o *civil law* e o *common law* e dos problemas da padronização decisória”. Pp. 9-52. In: **Revista de Processo**. RePro 189, ano 35, nov. 2010. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

UNDAW e UNODC. Good practices in combating and eliminating violence against women. Expert Group Meeting Final Report. UN Division for the Advancement of Women (UNDAW) and UN Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/FINALREPORT.goodpractices.pdf>>. Consulta em: 22 mar. 2011.

VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol e OLIVEIRA, Suely de (orgs.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2011: os jovens no Brasil**. São Paulo: Instituto Xangari; Brasília: Ministério da Justiça, 2011. Caderno complementar 2. Homicídio de mulheres no Brasil.

WOLF, Robert V. **Principles of Problem-Solving Courts**. Nova Iorque: Center for Court Innovation, 2007. Disponível em: <<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/Principles.pdf>>. Consulta em: 19 jan. 2011.