

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA SERRA PINTO DE ALENCAR

PODER JUDICIÁRIO E VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL: uma avaliação
política da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as
Mulheres durante o período de 2015 a 2018

São Luís

2025

GABRIELA SERRA PINTO DE ALENCAR

PODER JUDICIÁRIO E VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL: uma avaliação política da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres durante o período de 2015 a 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Doutora.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria da Costa Gonçalves.

São Luís

2025

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário
Maurício José Morais Costa CRB 13-833

A368p

Alencar, Gabriela Serra Pinto de.

Poder judiciário e violência de gênero no Brasil : uma avaliação política da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres durante o período de 2015 a 2018 / Gabriela Serra Pinto de Alencar. – São Luís, 2025.

143 f. il. color.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria da Costa Gonçalves.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2025.

Inclui bibliografia.

1. Avaliação de políticas públicas. 2. Poder Judiciário. 3. Violência contra as Mulheres. I. Título. II. Gonçalves, Cláudia Maria da Costa.

CDD: 362.8292
CDU: 316.62:323.285-055.2

GABRIELA SERRA PINTO DE ALENCAR

PODER JUDICIÁRIO E VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL: uma avaliação política da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres durante o período de 2015 a 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Doutora.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria da Costa Gonçalves (Orientadora)

Doutora em Direito
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Maria Mary Ferreira (Interno)

Doutora em Sociologia
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Marly de Jesus Sa Dias (Interno)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Aurora Amelia Brito de Miranda (Externo)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Silse Teixeira de Freitas Lemos (Externo)

Doutora em Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão

Para a nova geração de mulheres da minha família,
Júlia, Alice e Laura. Por um futuro livre. E feliz.

AGRADECIMENTOS

Dizem que o processo de elaboração de uma tese é solitário. Eu discordo. Acredito que esta seja uma pesquisa elaborada a muitas mãos, com o apoio irrestrito dos meus familiares e amigos. Penso que se não fosse meu avô Simeão Rios, quem já me chamava de “Doutora” desde que eu fui aprovada para cursar a graduação em Direito na Universidade Federal do Maranhão, talvez eu não tivesse a coragem de ter me arriscado nesta aventura que é o curso do Doutorado em Políticas Públicas.

É por isso que esta e todas as outras conquistas de minha vida levarão, também, o nome do meu avô, quem me ensinou sobre coragem, força e ternura. Meu imenso e desmedido amor.

Ao meu marido Jarbas Feitosa, o melhor professor do mundo, que me enxerga com uma admiração para muito além do que me julgo merecedora. Nunca mediu palavras para que eu pudesse me sentir o máximo. Apoia meus estudos irrestritamente, sem me deixar esquecer de que os meus sonhos, também são sonhados por ele. A nossa vida, ao lado dos nossos gatinhos Billie Joe, Macarena e Nirvana, torna toda esta caminhada mais leve. E dá sentido a tudo. Vocês têm todo o meu coração.

Assistir a minha mãe Glória concluir o seu Doutorado, neste mesmo Programa, também foi o meu grande motor para ingressar na pesquisa acadêmica. Minha inspiração de vida. Quem me ensinou, desde muito cedo, sobre justiça social e amor ao próximo. Mamãe é a minha poesia. Uma mulher livre, que me criou para ser cientista (ou o que eu bem entendesse). Obrigada pelo amor desmedido e leal. Obrigada por ser do jeitinho que tu és. Te amo com toda a minha alma.

Ao meu pai Mário, que é meu grande fã. Eu nunca tive dúvidas de que sou muito amada, porque fui criada por ti. Obrigada por cuidar de mim, mesmo que eu já tenha 30 anos de idade. Por ficar me esperando no trabalho para me levar para almoçar, todos os dias, incansavelmente. Por acreditar em mim e valorizar os meus sonhos. Obrigada pela música, pelas fotografias de pôr-do-sol, pelas poesias. Te amo infinitamente.

A minha irmã Lara Serra, que é uma extensão de mim mesma. Sempre está do meu lado para me lembrar de quem eu sou e da onde eu vim. E que eu tenho muito mais força do que julgo ter. Minha melhor amiga. Ao lado dela, eu posso ser

simplesmente eu, porque nos conhecemos e nos amamos desde as origens de nossas vidas. Não há Bibi sem Lara.

A minha avó Nazi, uma mulher livre, forte e destemida. Obrigada pelo amor e cuidado. A tua netinha te ama muito. Ao meu avô Geraldo, por ter me amado com muita ternura.

As minhas primas Thaís, Marina, Milena, aos primos Elias e Lucas, pela irmandade que construímos. As minhas tias Tereza, Miconso e Maria, por me mostrarem que a maternidade pode ser compartilhada. Fui criada por muitas mães. Amo vocês demais. As minhas sobrinhas Júlia, Laura e Alice, e aos sobrinhos José Ricardo, José Bento e Davi, por adoçarem a minha vida, e me nutrirem de fé no futuro. Aos meus tios Mauro, Mércia e Márcia, pelo apoio e amor ao longo de toda a minha vida.

À minha orientadora, Professora Claudia Gonçalves, por ter me presenteado com uma orientação repleta de gentileza, humanidade, e muito, muito conhecimento compartilhado. Eu sou sua fã! Foi uma honra tecer este caminhar ao seu lado.

Agradeço a todos os docentes que contribuíram para a minha formação, e cito, em especial, a Professora Maria da Glória Aquino, pela confiança em mim depositada durante toda a minha trajetória acadêmica. Você me ensinou, e me inspirou, a ser uma pesquisadora. Tens a minha eterna gratidão.

Eu sou rodeada de MUITOS amigos, e por isso me julgo muito sortuda. Fernanda, Marina, Clarissa, Amanda, Alberto e Diego, não há nenhuma dúvida de que, depois de tantos anos, seremos amigos pelo resto da vida. Obrigada por estarem sempre por aqui. Às minhas companheiras e aos meus companheiros de estudos, Roberta, Êmile, Rebeca, Drissana, Amanda, Imaíra, Bruna, Nathália, Kálita, Larissa, Valéria, Vivian, Letícia, Camila, Ana Letícia, Lorena, Rani, Rafaela, Karinna, Romeica, Vinicius, Tálity, Thaissa, Kerly, Bárbara, Gustavo Macieira e Gustavo Aracaty, por deixarem tudo mais fácil e divertido.

Aos amigos do Ministério Público do Estado, pela parceria que construímos ao longo dos anos em que lá trabalho, em especial a minha chefe Moema, pela confiança e carinho genuíno, bem como aos Promotores de Justiça Augusto Cutrim, João Leonardo, Marcos Valentim e Adélia.

Aos meus alunos, pelo respeito e por me motivarem a ser melhor a cada dia.

Quando ele te mandar calar a voz
tirar o batom vermelho
da cor do sangue que tu não precisas ver para sentir-se ferida
Saiba que tu és fera feroz
Flor em meio ao concreto
Chuva em pleno deserto
Somos todas sobreviventes
Quando ele te fizer duvidar da tua própria mente
Resplandeça
Una teu grito ao meu
Una tua mão a minha
Para que tua alma cresça
Sorria, mulher
Te engradeça
A esperança precisa de ti
Para que floresça
(Gabriela de Alencar, 2019)

RESUMO

A presente pesquisa aborda a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça através da Portaria nº 15, de 08 de março de 2017, e da Resolução nº 254, de 04 de setembro de 2018, durante os anos de 2015 a 2018. Utiliza, para tanto, a metodologia da pesquisa avalista, notadamente por meio da avaliação de políticas públicas, tendo em vista que analisa os seus princípios e fundamentos teórico-conceituais considerando os sujeitos e interesses contraditórios envolvidos no processo de formulação. Adota o método de conhecimento da sociologia reflexiva, traçado por Pierre Bourdieu, a partir do pressuposto da eficácia simbólica do Direito, de suas instituições e da própria política, com base na análise crítica das categorias de “campo jurídico” e de “representações oficiais”. As técnicas de procedimentos de pesquisa baseiam-se na pesquisa bibliográfica, para fins de revisão de literatura. A coleta secundária de dados constitui-se de pesquisa exploratória documental, cujas bases empíricas foram, especialmente, a Portaria nº 15/2017 e a Resolução nº 254/2018, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Aplica entrevistas semiestruturadas, a partir de formulário de questões elaborado previamente, com parte das pessoas que compuseram o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 54/2016, do CNJ. Analisa o contexto sócio-histórico da formulação da Política Judiciária Nacional em tela, refletindo acerca do cenário político vivenciado pelo país, bem como sobre a função política do Poder Judiciário e a formação histórica dos magistrados no Brasil. Aborda os sujeitos e interesses envolvidos na elaboração da Política. Reflete sobre os fundamentos e condicionamentos de ordens política, econômica, sociocultural, e jurídica, que marcam o processo de formulação da Política Judiciária Nacional, analisando as concepções teórico-ideológicas que a inspiraram, sobretudo a partir da reflexão sobre os significados dos conceitos de violência contra as mulheres, gênero e solução de conflitos, em uma perspectiva feminista e com ênfase nos direitos humanos. Analisa, criticamente, o desenho institucional da Política, discutindo as consistências dos mecanismos previstos na Resolução e na Portaria em face dos objetivos propostos. Aborda o significado político da escolha destes atos normativos, bem como as previsões relativas às Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, ao Programa Justiça pela Paz em Casa, à violência institucional e aos procedimentos de remessa e coleta de dados. Reflete sobre a ausência de previsão de mecanismos, no texto da política, sobre questões de raça, classe e demais vulnerabilidades femininas. Analisa a compatibilidade do texto da Política com os princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, em especial àqueles relacionados à igualdade, celeridade processual e acesso à justiça.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas; Poder Judiciário; Violência contra as Mulheres.

ABSTRACT

This research addresses the National Judiciary Policy for Combating Violence Against Women, established by the National Justice Council through Ordinance No. 15, dated March 8, 2017, and Resolution No. 254, dated September 4, 2018, during the years 2015 to 2018. It employs the evaluative research methodology, notably through public policy evaluation, considering its principles and theoretical-conceptual foundations, taking into account the conflicting subjects and interests involved in the formulation process. The study adopts the method of reflective sociology, outlined by Pierre Bourdieu, based on the assumption of the symbolic efficacy of Law, its institutions, and politics, through critical analysis of the categories of 'legal field' and 'official representations.' Research procedures are based on bibliographic research for literature review purposes. Secondary data collection consists of exploratory documentary research, with empirical bases primarily being Ordinance No. 15/2017 and Resolution No. 254/2018, both from the National Justice Council. Semi-structured interviews are conducted using a pre-prepared questionnaire with individuals who were part of the Working Group established by Ordinance No. 54/2016 of the CNJ. The study analyzes the socio-historical context of the formulation of the National Judiciary Policy, reflecting on the political scenario experienced by the country, as well as the political function of the Judiciary and the historical formation of judges in Brazil. It addresses the subjects and interests involved in the policy's formulation. It reflects on the foundations and conditioning factors of political, economic, sociocultural, and legal orders that mark the policy's formulation process, analyzing the theoretical-ideological conceptions that inspired it, particularly through reflection on the meanings of the concepts of violence against women, gender, and conflict resolution, from a feminist perspective with an emphasis on human rights. The study critically analyzes the institutional design of the policy, discussing the consistency of the mechanisms provided in the Resolution and Ordinance concerning the proposed objectives. It addresses the political significance of the choice of these normative acts, as well as provisions related to State Coordinators for Women in Situations of Domestic and Family Violence, the 'Justice for Peace at Home' Program, institutional violence, and data referral and collection procedures. It reflects on the absence of provisions in the policy text regarding issues of race, class, and other female vulnerabilities. The study analyzes the compatibility of the policy text with the principles enshrined in the 1988 Federal Constitution, especially those related to equality, procedural speed, and access to justice.

Keyword: Public policy evaluation; Judiciary; Violence against women.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráficos da Participação Feminina da Conselheiras do CNJ.....	47
Figura 2 - População Segundo Linhas de Pobreza	56
Figura 3 – Casos novos de feminicídio por ano e casos de feminicídio julgados por ano	63
Figura 4 – Atos Normativos	87
Figura 5 – Portarias editadas pela Ministra em 2017	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição do Grupo de Trabalho de Elaboração da Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra Mulheres no Poder Judiciário	51
Quadro 2 - Objetivos desta Política Judiciária.....	60
Quadro 3 – Políticas Judiciárias	83

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	26
2.1 A função política do Poder Judiciário: considerações sobre o campo jurídico	31
2.1.2 A formação dos magistrados no Brasil	39
2.2 Os sujeitos e interesses envolvidos no processo de formulação	48
3 A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	59
3.1 As concepções teórico-ideológicas que inspiraram a elaboração da Política	60
3.2 Violência contra as mulheres, gênero e solução de conflitos: os significados desses conceitos a partir das perspectivas feministas e dos Direitos Humanos	66
4 UMA ANÁLISE CRÍTICA DO DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	80
4.1 Portaria versus Resolução: a escolha destes atos normativos também possui significado político?	81
4.2 A consistência dos mecanismos previstos na Resolução nº 254/2017 e na Portaria nº 15/2017 em face dos objetivos propostos	89
4.2.1 A instituição de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar	90
4.2.2 A instituição do Programa “Justiça pela Paz em Casa”	94
4.2.3 O reconhecimento da violência institucional contra as mulheres como ato que atinge os direitos à igualdade de gênero	101
4.2.4 O estabelecimento de parâmetros para a remessa e a coleta regular das informações sobre a estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dos dados sobre esta litigiosidade específica	105

4.3 O silêncio que diz muito: onde estão a raça, a classe e demais vulnerabilidades femininas no texto da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres?.....	106
4.4 A Compatibilidade do texto da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher com os Princípios constitucionais	114
5 CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS.....	128

1 INTRODUÇÃO

Na obra autobiográfica de Camila Sosa Villada (2021), intitulada *O Parque das Irmãs Magníficas*, a autora, ao relatar as múltiplas formas de violência experienciadas pelas mulheres *trans*, assim reflete: “Por que esta injustiça imensa? Por que tantas misérias em nosso caminho? A dor de uma era a dor de todas”.

É a partir da compreensão das diversas vulnerabilidades que marcam as trajetórias femininas e da constatação de que, efetivamente, a dor de uma é a dor de todas, que esta pesquisa é desenvolvida. A tentativa é a de, sobretudo, buscar subsídios teóricos que favoreçam a emancipação feminina interseccional, a partir do estudo da primeira Política Judiciária Nacional formulada no Brasil com o objetivo específico de enfrentamento à violência contra a mulheres.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução nº 254, de 04 de setembro de 2018, consolidou a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, a fim de definir

[...] diretrizes e ações de prevenção e combate à violência”, bem como garantir “a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência física, psicológica, moral, patrimonial e institucional, nos termos da legislação nacional vigente e das normas internacionais sobre direitos humanos sobre a matéria¹ (Brasil, 2018, p. 2).

Trata-se de Política anteriormente instituída pela Portaria nº 15, de 08 de março de 2017, cujo texto foi assinado pela então Presidente do Supremo Tribunal Federal, a Ministra Carmén Lúcia. Conforme Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, disponibilizado pelo CNJ em 2018, se objetivou “[...] promover maior eficiência dos serviços judiciais por meio de ações

¹ Segundo Fernandes (2015, p. 59-107), violência física é aquela que “consiste em provocar, dolosamente, com ou sem marcas aparentes, danos à saúde ou integridade física da mulher”. Já a psicológica, é aquela em que o agente objetiva provocar na vítima: diminuição da autoestima; prejuízo ou perturbação do pleno desenvolvimento; degradação da vítima; controle das suas ações, comportamentos, crenças e decisões”. A violência sexual, por sua vez, é aquela que se consubstancia através da “prática de ato sexual não desejado ou com quem não tem condições de consentir, exploração da sexualidade da mulher e a restrição dos direitos reprodutivos ou liberdade sexual”. No que diz respeito à violência patrimonial, a autora pondera que deve ser adotado o conceito de que se trata de uma “conduta violadora dos direitos patrimoniais da mulher”, o que rompe com o tradicional conceito de violência como uma mera agressão física, posto que passa a ser compreendida como uma violação de direitos. A violência moral, segundo a autora, é aquela que configura calúnia, difamação ou injúria, através de “xingamentos públicos e privados que minam a autoestima e expõem a mulher perante amigos e familiares”. Já em relação à violência institucional, a própria Resolução nº 254/2018-CNJ a conceitua como “a ação ou omissão de qualquer órgão ou agente público que fragilize, de qualquer forma, o compromisso de proteção e preservação dos direitos de mulheres” (Brasil, 2018).

de planejamento e de uma política judiciária própria que garantisse o acesso à Justiça sem, com isso, interferir na esfera autônoma de cada Tribunal” (Brasil, 2018, p. 18).

A referida Portaria, que serviu de base para elaboração do texto da Resolução CNJ nº 254/2018, foi redigida com base em minuta elaborada por Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 54/2016, presidido pela Conselheira Daldice Maria Santana de Almeida e integrado pelos Conselheiros Arnaldo Hossepian Salles Lima Júnior, Fernando Cesar Baptista de Mattos e Bruno Ronchetti de Castro; pelos Juízes André Felipe Gomma de Azevedo, Álvaro Kalix Ferro, Adriana Ramos de Mello, Ben-Hur Viza; Andrea Nocchi; Marixa Fabiane Lopes Rodrigues e Madgéli Frantz Machado; e pelas Servidoras: Fernanda Paixão Araújo Pinto e Celina Ribeiro Coelho de Moraes.

As pessoas indicadas neste Grupo de Trabalho foram responsáveis, ao final, pela elaboração do texto da Política Nacional em apreço, sendo necessário destacar, desde já, a quantidade expressiva de sujeitos masculinos que o integraram, no total de 06, ao passo que 07 (sete) eram mulheres.

O fundamento maior desta política pública, conforme apontado no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, foi “a necessidade de adequação da atuação do Poder Judiciário à perspectiva de gênero como garantia para a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência” (Conselho Nacional de Justiça, 2018, p.19).

Veja-se, assim, que a Portaria nº 15/2017, do Conselho Nacional de Justiça, foi o documento originário da Política em voga, e, portanto, objeto principal desta pesquisa. O seu texto foi posteriormente reproduzido, praticamente na íntegra, pela Resolução nº 254/2018, com breves acréscimos.

Tais documentos disciplinam os objetivos da Política, os órgãos responsáveis pela sua implementação, a adoção de mecanismos para coibir a prática da violência institucional, e preveem, ainda, procedimento de coleta de dados relativos à estrutura das unidades judiciárias especializadas e suas respectivas litigiosidades (Brasil, 2018, p. 2).

A Política em pauta é construída a partir de um problema real, qual seja, o número crescente de casos de violência de gênero. Em 2016, ano que antecedeu a sua elaboração, tramitaram 1.199.166 processos referentes a violência doméstica contra a mulher. “Isso corresponde, na média, a 11 processos a cada mil mulheres, ou 1 processo a cada 100 mulheres brasileiras” (Brasil, 2017, p. 29).

Nessa linha, é válido frisar que, as supracitadas Portaria e Resolução disciplinam, como um dos instrumentos de enfrentamento à violência contra as mulheres, o Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”, cujo objetivo é “aprimorar e tornar mais célere a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher por meio de esforços concentrados de julgamento e ações multidisciplinares” (Brasil, 2018, p.7).

No Brasil, a violência doméstica e familiar é disciplinada pela Lei Maria da Penha, sancionada desde 07 de agosto de 2006, no contexto de luta internacional pelo reconhecimento dos direitos femininos como direitos humanos, associada ao movimento feminista nacional que almejava, sobretudo, incluir esta pauta como questão pública e política.

A violência doméstica e familiar contra as mulheres, a despeito da instituição da Política Nacional Judiciária, adquiriu contornos ainda mais severos em tempos de pandemia ocasionada pela Covid-19, já que o espaço do lar, onde a população esteve confinada, é o principal palco para as agressões motivadas pelo gênero.

O *brief* de março de 2020, formulado pela Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres, já previa a necessidade de, àquele tempo, conferir dimensões de gênero na resposta à crise pandêmica, considerando, sobretudo, que neste contexto de emergência, intensificam-se os riscos de violência contra mulheres e meninas. Veja-se:

Em um contexto de emergência, aumentam os riscos de violência contra mulheres e meninas, especialmente a violência doméstica, aumentam devido ao aumento das tensões em casa e também podem aumentar o isolamento das mulheres. As sobreviventes da violência podem enfrentar obstáculos adicionais para fugir de situações violentas ou acessar ordens de proteção que salvam vidas e/ou serviços essenciais devido a fatores como restrições ao movimento em quarentena. O impacto econômico da pandemia pode criar barreiras adicionais para deixar um parceiro violento, além de mais risco à exploração sexual com fins comerciais (ONU Mulheres, 2020, p. 2).

No mesmo sentido, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em informe especial lançado em 15 de julho de 2020, apontou que a crise pandêmica implicaria em impacto desproporcional sobre as mulheres. Reforçou, na oportunidade, que as políticas de resposta à pandemia deveriam incorporar uma perspectiva de gênero que permitisse abordar a discriminação e evitar o aumento da desigualdade (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2020).

Destarte, as previsões formuladas pela ONU Mulheres e pela CEPAL, de fato, se confirmaram, haja vista que a violência contra as mulheres, no Brasil e no mundo,

intensificou-se durante o contexto pandêmico. Destaca-se, nesse sentido, o *Relatório sobre a perspectiva de gênero na crise COVID-19 e no período pós-crise*, elaborado pelo Parlamento Europeu em 2020, que assim ponderou:

[...] de acordo com relatórios e dados de vários Estados-Membros, durante e após o período de confinamento, se registou um aumento preocupante da violência doméstica, nomeadamente de violência física, violência psicológica, controle coercivo e ciberviolência; que a violência não é um problema privado, mas sim social; que as medidas de confinamento dificultam a procura de ajuda às vítimas de violência de parceiros íntimos, uma vez que estão frequentemente confinadas com os seus agressores. (Parlamento Europeu, 2020).

O que se observa, portanto, é que o isolamento social pareceu ter tornado ainda mais inatingível esta “paz em casa”. Conforme dados disponibilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em comparação entre março de 2019 e março de 2020, o número de feminicídios aumentou em 46% em São Paulo, 67% no Acre e triplicou no Rio Grande do Norte.

Ademais, dados disponibilizados pela ONU Mulheres (2020) revelam que países como Canadá, Alemanha, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e França relataram aumento de casos de violência durante os primeiros meses da crise do corona vírus. Outros países como Singapura, Chile, Argentina e Austrália também apresentaram aumento de solicitações de ajuda em linhas telefônicas, com 33%, 30%, 25% e 40% a mais de ligações nesse período, respectivamente (ONU Mulheres, 2020).

Já no segundo semestre de 2021, dados disponibilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto de Pesquisa Datafolha, através do projeto “Visível e Invisível: A vitimização de mulheres no Brasil”, revelam que 01 em cada 04 brasileiras (24,4%) acima de 16 anos sofreu algum tipo de violência ou agressão durante a pandemia da *Covid-19*. Outrossim, 73,5% da população brasileira demonstrou que acredita que a violência de gênero cresceu nesse período. O lar ainda é o espaço mais inseguro para o público feminino, tendo em vista que 48,8% das vítimas relataram que foi nele que sofreram os atos violentos.

Em relação ao perfil racial, os dados coletados pelo Instituto Datafolha e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021) demonstram que as mulheres pretas experimentaram níveis mais elevados de violência (28,3%) do que as pardas (24,6%) e as brancas (23,5%).

De outro giro, no que diz respeito à demanda processual pertinente aos casos de violência contra as mulheres, é válido citar que, em consulta a Portal de Monitoramento disponibilizado pelo CNJ, verifica-se que, em 2020, chegaram ao conhecimento do Poder Judiciário 1.596 novas demandas de feminicídio, ao passo que, em 2021, este número subiu para 1.900.

Já ultrapassado o período pandêmico da Covid-19, o que se verifica é que a própria violência contra as mulheres é “a pandemia mais longa e mortal do mundo”, conforme mencionou o então Secretário-Geral da ONU, António Guterres, em evento realizado em 2022 na Conferência Anual sobre a Situação da Mulher (Organização das Nações Unidas, 2022).

Nesse contexto, conforme dados disponibilizados pelo Atlas da Violência de 2024, organizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na última década (2012-2022), ao menos 48.289 mulheres foram assassinadas no Brasil.

O lar continua sendo um espaço perigoso para mulheres, posto que 34,5% dos homicídios ocorreram em domicílios, totalizando 1.313 casos em 2022. Ainda no mesmo ano, constatou-se que do total de homicídios de mulheres registrados pelo sistema de saúde, 66,4% das vítimas eram negras (Cerqueira; Bueno, 2024).

Assim, para análise desta Política Nacional, é preciso ter em mente que as estruturas de dominação não se transformam meramente através da legislação (Saffioti, 1987, p. 15). Isto porque enquanto perdurarem discriminações legitimadas pela ideologia dominante, especialmente contra a mulher, os próprios agentes da justiça tenderão a interpretar as ocorrências que devem julgar à luz do sistema de ideias que justificam o presente estado de coisas.

Destaca-se, nessa ótica, que o Poder Judiciário representa, sobretudo, uma função política². Assim, a compreensão adotada nesta tese é a de que não se pode visualizar o Judiciário dissociado do Estado, à medida em que este reflete as contradições e interesses conflituosos existentes na sociedade em que está inserido (Rocha, 2000, p. 4). Portanto, as problemáticas que atravessam o Estado Liberal, atingem, também, o Poder Judiciário.

² Santos (2011, p. 22) frisa que o “Poder Judiciário se assume como poder político à medida em que se coloca em confronto com outros poderes do Estado, em especial com o Executivo. Esta função política, para o autor, se manifesta em três campos: no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos de poder e na judicialização da política”.

Nesse sentido, o próprio Conselho Nacional de Justiça, através da supracitada Resolução nº 274/2018, considera como sendo sua a competência para enfrentar a chamada “violência institucional”, através da “elaboração e execução de políticas públicas relativas às mulheres em situação de violência no espaço jurídico de atribuições do Poder Judiciário”.

A motivação para realização desta tese, portanto, origina-se das controvérsias que marcam o processo de formulação da Política em análise, à medida em que o Poder Judiciário, enquanto campo jurídico e representação oficial (Bourdieu, 2011), se estrutura a partir de condicionantes patriarcais, que reflete desigualdades de gênero culturalmente construídas.

Acrescente-se, também, a motivação pessoal da pesquisadora, haja vista que a pesquisa é continuidade dos trabalhos já desenvolvidos durante a graduação no Curso de Direito e do Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Ainda, trata-se de temática especialmente sensível à autora, que, na condição de mulher, nordestina, é cotidianamente atravessada pelas questões relativas às desigualdades de gênero.

A análise acerca da Política Judiciária em pauta perpassa pela compreensão do momento histórico em que elaboradas a Portaria nº 08/2017 e a Resolução nº 254/2018. Tratava-se de contexto em que o então Presidente do Brasil era Michel Temer, que assumiu o governo do país através da ilegítima destituição de Dilma Rousseff, primeira mulher que alcançou a presidência.

Veja-se, portanto, que o cenário vivenciado no Brasil era marcado por contradições, posto que o desenrolar desta crise institucional, política, e também de gênero, foi caracterizado, também, pela elaboração da primeira Política Judiciária Nacional com o objetivo de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Assim, a problemática central em torno do tema é a existência de uma ordem patriarcal de gênero que regula as relações sociais e é determinante na atuação do Poder Judiciário, cuja formação, conforme se discutirá, é historicamente marcada por um bacharelismo elitista e conservador³. Esta mesma instituição é responsável pela elaboração e implementação da Política em análise.

³ Para Silveira (2006, p. 257), “a constituição dos bacharéis em Direito no Brasil veiculou uma visão conservadora acerca das posições sociais predominantes, de tal modo que a conclusão do curso não acrescentava consciência crítica, capaz de transformar a vida social. Na realidade, para o autor, o grau de Direito resultava, na verdade, na disseminação de uma visão corporativa e hostil às mudanças sociais e políticas. Por isto, utiliza-se o termo bacharelismo elitista e conservador.”

Diante disso, esta tese pretende responder aos seguintes **questionamentos centrais**: Quais os fundamentos e condicionamentos de ordens política, econômica, sociocultural, jurídica, que marcam o processo de formulação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres? Quais as concepções teórico-ideológicas, os interesses, explícitos e implícitos, que influenciaram a sua formulação? Quais foram os sujeitos envolvidos na formulação da Política e quais foram as suas influências, em maior ou menor grau, nesse processo? Quais contextos históricos, sociais e teóricos que marcaram a sua formulação? O desenho institucional da Política é adequado e pertinente em relação aos objetivos propostos?

O **objetivo geral**, assim, é o de realizar uma avaliação política da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

Em relação aos **objetivos específicos**, elencam-se:

a) Analisar o contexto sócio-histórico da formulação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

b) Discutir a função política do Poder Judiciário, enquanto campo jurídico, e a formação dos magistrados no Brasil;

c) Identificar e analisar os sujeitos e interesses envolvidos no processo de formulação da Política em pauta;

d) Compreender os fundamentos e condicionamentos de ordens política, econômica, sociocultural e jurídica, que marcam o processo de formulação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

e) Refletir sobre as concepções teórico-ideológicas que inspiraram a elaboração da Política em análise;

e) Analisar criticamente o desenho institucional da Política Judiciária em voga, bem como a consistência dos mecanismos previstos na Resolução nº 254/2017 e na Portaria nº 15/2017 em face dos objetivos propostos.

Para alcançar o escopo da pesquisa, partiu-se do entendimento de que as relações de gênero, o patriarcado e a própria constituição do Poder Judiciário são indissociáveis de fatores socioeconômicos, ideológicos, jurídicos, culturais e políticos, próprios da sociedade capitalista, constituindo, portanto, um processo contraditório e dialético.

Assim, a análise da violência contra as mulheres supõe o estudo da categoria de gênero, cuja compreensão foi fundamental para que, segundo Bandeira (2014, p. 449), se estabelecesse no Brasil, a partir de 1980, uma nova área de estudos e ação,

e sobretudo, uma abordagem política singular, o que culminou, inclusive, na criação de um diploma normativo específico de proteção, qual seja, a Lei Maria da Penha.

É necessário ressaltar, ainda, que a construção de uma sociedade igualitária não pode ser restrita ao ângulo do gênero, motivo pelo qual se torna indescartável o uso simultâneo da categoria do patriarcado. Saffioti (2004, p. 45) explica que não se trata de abolir o uso do conceito de gênero, mas de eliminar a sua utilização exclusiva.

A escolha pela utilização simultânea das categorias de “gênero” e “patriarcado” reflete, necessariamente, o reconhecimento do processo de “exploração-dominação” (Saffioti, 2004), atrelado à sociedade capitalista que o determina. A opressão contra a mulher, em uma sociedade que supostamente é democrática, já caracteriza, por si só, a contradição.

Nessa ótica, a autora alerta para a relação indissociável entre patriarcado, racismo e capitalismo, destacando que, na realidade concreta, há uma simbiose entre estes sistemas de dominação-exploração (Saffioti, 1987, p. 61). Prossegue a autora:

Há uma razão muito forte para que não se proceda pelo raciocínio da priorização, do privilegiamento de um sistema de dominação-exploração. É que, na realidade concreta, observa-se, de fato, uma simbiose entre eles. Esta fusão ocorreu em tal profundidade, que é praticamente impossível afirmar que tal discriminação provém do patriarcado, ao passo que outras se vinculam ao sistema de classes sociais e ou ao racismo. Se o patriarcado fosse regido por leis específicas, independentes das leis capitalistas, o homem continuaria a ser único provedor das necessidades da família, não havendo mulher trabalhando remuneradamente. Pelo menos, não haveria mulher trabalhando fora do lar, podendo ganhar algum dinheiro com trabalho no domicílio. Ora, foi o capitalismo que, com a separação entre o local de moradia e o local de trabalho, criou a possibilidade de as mulheres saírem de casa para trabalhar (Saffioti, 1987, p. 61).

Ao refletir sobre quem são os beneficiários desta “simbiose”, Saffioti (1987, p. 63) alerta que as classes dominantes usufruem estas vantagens a partir dos três sistemas de dominação-exploração, na medida em que “consolida o poder do macho, branco e adulto”. Justifica-se, portanto, a necessidade de consideração dessas categorias ao longo desta pesquisa.

No tocante às demais vulnerabilidades femininas, é pertinente pontuar, desde logo, que este trabalho considera a necessidade de compreender a questão de gênero associada a fatores de raça/etnia, classe social, faixa etária, região, espaços rural e urbano, a circunstância de ser ou não pessoa com deficiência, as especificidades da população LGBTQIA+, dentre outras.

Ademais, a metodologia adotada é a da pesquisa avaliativa, notadamente por meio da avaliação de políticas públicas, tendo em vista que se analisarão os princípios e fundamentos teórico-conceituais da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, considerando os sujeitos e interesses contraditórios envolvidos no processo de formulação. Esta é a concepção defendida por Maria Ozanira da Silva e Silva, que, se contrapondo à ideia de neutralidade deste movimento, assim destaca:

A pesquisa avaliativa assim percebida valoriza a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos de avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; e contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único (Silva, 2018, p. 114).

Entende-se que é a partir da avaliação política da política que é possível desvelar as suas “determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo”, bem como “evidenciar os seus significados mais profundos”, para, assim, contribuir para a construção do conhecimento e cumprir com a função acadêmica da pesquisa (Silva, 2018, p. 114).

Frisa-se que, com base nesta metodologia, não se pretendeu avaliar os impactos e efeitos concretos desta Política, mas, sim, discutir os determinantes estruturais e conjunturais expressos nos fatores políticos, ideológicos, econômicos, jurídicos, sociais e culturais que condicionaram o seu desenho.

Não se pode olvidar que o presente trabalho possui, também, eminente função política, pois pretende tornar-se um instrumento de emancipação, sobretudo para as mulheres, mas, também, para todos aqueles que necessitam acionar o Poder Judiciário, e, assim, oferecer informações para “fundamentarem lutas sociais para o controle social das políticas públicas” (Silva, 2018, p. 114).

Destarte, a Política Judiciária Nacional em pauta foi avaliada a partir dos fundamentos e condicionamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram o seu processo de formulação, com vistas à identificação e análise dos princípios de justiça social que a permeiam e de possível privilégio da acomodação social ou promoção da equidade social (Silva, 2018, p. 111). Sobre a pesquisa avaliativa, Lima (2008, p. 229) destaca:

Parte-se, aqui, do entendimento de que uma verdadeira avaliação implica em emitir um julgamento quanto ao mérito da política, mas não apenas isso. ‘Uma

boa e completa avaliação julga e explica. Mas julgar e, sobretudo, explicar é atributo da investigação científica'. (Nemes, 2001, p. 10). Portanto, é também papel da avaliação explicar as razões do êxito ou fracasso das ações implementadas.

Para subsidiar esta pesquisa avaliativa, adota-se o **método de conhecimento** traçado por Pierre Bourdieu, partindo-se do pressuposto da eficácia simbólica do Direito, de suas instituições e da própria política. Assim, será realizada uma análise crítica, principalmente, das categorias de “campo jurídico” e “representações oficiais”, sobretudo para compreensão da função social e política do Poder Judiciário.

Tal método baseia-se no reconhecimento de legitimidade “de uma sociologia reflexiva, essencialmente prática, mas antagônica ao senso comum; especialmente livre, mas carregada de rigor metodológico” (Guimarães, 2018, p. 12).

A sociologia reflexiva, portanto, pode ser compreendida como o exercício de ruptura

das aderências e das adesões mais profundas e mais inconscientes, justamente aquelas que, muitas vezes, constituem o <<interesse>> do próprio objeto estudado para aquele que o estuda, tudo aquilo que ele menos pretende conhecer na sua relação com o objeto que ele procura conhecer” (Bourdieu, 2007, p. 51).

Nessa linha, para Bourdieu (2011, p. 34), a construção do objeto de pesquisa perpassa pelo rompimento com o senso comum, com “representações partilhadas por todos”. Assim diz o sociólogo:

Todavia, construir um objeto de pesquisa é, antes de mais e, sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns de existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo na objectividade das organizações sociais e nos cérebros. O pré-constituído está em toda parte.

Acerca da análise de Bourdieu sobre as ciências sociais, Wacquant (2002, p. 100) destaca que:

Bourdieu concebia uma Ciência Social unificada como um ‘serviço público’ cuja missão é ‘desnaturalizar’ e ‘desfatalizar’ o mundo social e ‘requerer condutas’ por meio da descoberta das causas objetivas e das razões subjetivas que fazem as pessoas fazerem o que fazem. E dar-lhes, portanto, instrumentos para comandarem o inconsciente social que governa seus pensamentos e limita suas ações, como ele incansavelmente tentou fazer consigo próprio.

O método de conhecimento adotado nesta pesquisa, portanto, baseia-se no “pensar relacionalmente”, com a percepção da relação indissociável entre teoria e método. Nesse sentido:

A segunda proposta de Bourdieu está no fato de que o sociólogo precisa pensar relacionalmente. Para Bourdieu é importante que o pesquisador não tenha um pensamento setorista em relação a teoria e ao método e isolado em relação ao contexto do objeto. Aqui o pesquisador precisa cultivar o hábito de perceber as indissociáveis relações que existe entre teoria e método, configurando tessituras entre aquilo que se pensa e aquilo que se faz. Bourdieu (2007, p. 24) sustenta que “as opções técnicas mais <<empíricas>> são inseparáveis das opções mais <<teóricas>> de construção do objeto” o que também surge como contraponto à percepção cartesiana de fragmentação e separação (Santos, 2013).

É nessa perspectiva que Bourdieu (2011, p. 23) defende, no âmbito da sociologia reflexiva, a prática da “dúvida radical”, a qual é necessária para “pôr em suspenso” todos os pressupostos inerentes ao fato de o pesquisador ser, também, um ser social. Diz o autor:

Nas ciências sociais, como se sabe, as rupturas epistemológicas são muitas vezes rupturas sociais, rupturas com as crenças fundamentais de um grupo e, por vezes, com as crenças fundamentais do corpo de profissionais [...]. Praticar a dúvida racional é pôr-se um pouco fora da lei (Bourdieu, 2011, p. 23).

Portanto, é justamente na tentativa de “pôr-se fora da lei”, que se opta pelo uso do método do conhecimento da sociologia reflexiva, com o fim de analisar as contradições e determinantes na formulação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher.

Além disso, documentação indireta, envolvendo a pesquisa bibliográfica, foi utilizada como **técnica de procedimento** desta investigação, para fins de revisão da literatura e, assim, de apropriação das categorias norteadoras de estudos, com ênfase na doutrina jurídico-social acerca do tema, estudos multidisciplinares e documentos oficiais.

A coleta secundária de dados foi constituída a partir de pesquisa exploratória documental, cujas bases empíricas foram, especialmente, a Portaria nº 15/2017, do Conselho Nacional de Justiça, que, como visto, originou a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e cujo texto foi reproduzido na Resolução nº 254/2018, a qual também foi analisada. Acrescente-se, também, a análise da Constituição Federal, Lei Maria da Penha e demais atos normativos que disciplinam questões de gênero, bem como de jornais e revistas da época de elaboração da Política.

Destaca-se que, de início, pretendeu-se aplicar entrevistas semiestruturadas, a partir de um formulário de questões elaborado previamente, para aplicação a pessoas

selecionadas (Marconi; Lakatos, 2007) para todos aqueles que compuseram o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 54/2016, presidido pela Conselheira Daldice Maria Santana de Almeida e integrado pelos Conselheiros Arnaldo Hossepian Salles Lima Júnior, Fernando Cesar Baptista de Mattos e Bruno Ronchetti de Castro; pelos Juízes André Felipe Gomma de Azevedo, Álvaro Kalix Ferro, Adriana Ramos de Mello, Ben-Hur Viza; Andrea Nocchi; Marixa Fabiane Lopes Rodrigues e Madgéli Frantz Machado; e pelas Servidoras: Fernanda Paixão Araújo Pinto e Celina Ribeiro Coelho de Moraes, que totalizam 13 (treze) pessoas, bem como com a Ministra Cármen Lúcia, redatora da Política em análise.

Contudo, a despeito do encaminhamento de mensagens, via e-mail, para todos os pretensos entrevistados, só foram obtidas a resposta e aceite para entrevista das Conselheiras Daldice Maria Santana de Almeida, que presidiu o supracitado Grupo de Trabalho, e Madgéli Frantz Machado, o que representa pouco mais de 15% do total de integrantes do supracitado Grupo. Frisa-se que as entrevistadas assinaram o Termo de Livre Consentimento Motivado para a realização das entrevistas e utilização do seu teor no desenvolvimento desta tese.

É importante destacar que este silêncio, em resposta ao pedido de realização de entrevistas, representou significativo obstáculo no desenvolvimento desta tese, haja vista que os pretensos entrevistados, que participaram diretamente da elaboração da política, são detentores de valiosas informações acerca do contexto pesquisado. Ainda, trata-se de omissão que pode dificultar, eventualmente, a realização de pesquisas avaliativas inclusive no que diz respeito aos impactos desta política.

A princípio, também se considerou a realização de entrevistas com 1/3 (um terço) das integrantes das Diretorias do Instituto Maria da Penha e da Articulares de Mulheres Negras Brasileiras, com o objetivo de constatar, se houve, ou não, a participação de organizações representativas dos direitos das mulheres na elaboração da Política Judiciária em tela.

Ocorre que a Presidente do Grupo de Trabalho supracitado foi a primeira entrevistada no decorrer desta pesquisa, na oportunidade em que negou a participação de movimentos sociais no contexto de elaboração do texto da Política.

Ainda, para realização da pesquisa, foi considerado o período a partir de 2015, considerando a necessidade de se analisar o período histórico que antecede a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República, por se tratar de

circunstância que, como visto, marca o processo de elaboração da Política em pauta. Como prazo final, indica-se a data de 04/09/2018, quando foi publicada a Resolução nº 254/2018 e, assim, consolidada a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Para além da pertinência da temática em pauta, destaca-se a necessidade de dar continuidade à pesquisa desenvolvida pela autora durante o Curso de Mestrado, também realizado neste Programa, que analisou o Poder Judiciário e a Efetividade da Lei Maria da Penha, especificadamente a atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão nos processos de violência psicológica. Agora, no Doutorado, a pretensão foi de analisar os determinantes sociais, culturais, econômicos, ideológicos, jurídicos e institucionais, bem como o momento histórico, os sujeitos envolvidos e até a arte de divulgação, por trás de objeto mais amplo, qual seja, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

Tal perspectiva de estudo está vinculada à área de concentração de Políticas Sociais e Programas Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e, especificadamente, está atrelada à linha de pesquisa referente a Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

Com base nessas considerações aqui apresentadas, esta tese foi estruturada, além desta introdução, com a escrita do capítulo 2, intitulado “O contexto sócio-histórico da formulação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, em que se refletiu sobre o cenário político vivenciado pelo país, bem como sobre a função política do Poder Judiciário e a formação histórica dos magistrados no Brasil. Ainda, neste mesmo capítulo, analisaram-se os sujeitos e interesses envolvidos na elaboração da Política, pois a própria escolha dos membros que participaram deste processo também é reflexo de estruturas sócio-históricas.

Em seguida, no capítulo 3, nominado “A Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, buscou-se compreender os fundamentos e condicionamentos de ordens política, econômica, sociocultural, e jurídica, que marcam o processo de formulação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Para tanto, foi preciso analisar as concepções teórico-ideológicas que a inspiraram, sobretudo a partir da reflexão sobre os significados dos conceitos de violência contra as mulheres, gênero e solução de conflitos.

Já no capítulo 4, que se intitulou “Uma análise crítica do desenho institucional da Política”, o foco da discussão foi as consistências dos mecanismos previstos na Resolução e na Portaria em face dos objetivos propostos. Na oportunidade, refletiu-se sobre o significado político da escolha destes atos normativos, bem como sobre as previsões relativas às Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, ao Programa Justiça pela Paz em Casa, à violência institucional e aos procedimentos de remessa e coleta de dados. No decorrer do capítulo, notou-se a ausência de previsão de mecanismos, no texto da Política, sobre questões de raça, classe e demais vulnerabilidades femininas.

Ao final do capítulo, analisa-se a compatibilidade da Política com os princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, em especial àqueles relacionados à igualdade, celeridade processual e acesso à justiça.

Finalmente, na conclusão, foi apresentada a síntese das discussões que permearam esta tese, bem como as reflexões acerca das questões que nortearam a avaliação política em pauta, tendo como referência a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, com vistas a contribuir para o debate no âmbito das políticas públicas.

2 O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Como visto, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi inicialmente instituída pela Portaria nº 15, de 08 de março de 2017, e, em seguida, consolidada através da Resolução nº 254, de 04 de setembro de 2018⁴.

A princípio, é necessário tecer breves considerações sobre o processo de formulação da política pública. Nesse contexto, Silva (2008, p. 92) explica que a adoção da política representa o movimento decisório de uma alternativa de política para enfrentamento da situação problema, apontando como sujeito relevante o Poder Legislativo. Inclui-se nesse movimento decisório a constituição de leis, decretos, normas legais e a definição do orçamento, que garantem a implementação do programa adotado. É nesse movimento decisório, portanto, que se insere a elaboração da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Verifica-se, portanto, que a opção pela formulação de uma política não prescinde de uma escolha da gestão pública sobre quais interesses devem prevalecer e quais efetivamente devem receber amparo estatal.

Silva (2008, p. 97) explica que o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, movidos por diferentes interesses, o que faz com que o desenvolvimento de políticas públicas se constitua um processo contraditório e não linear.

Nesse sentido, a autora esclarece que entre os principais sujeitos desse processo, pode-se citar os grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, potenciais beneficiários dos programas sociais, responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais que integrarão ou não agendas públicas. Silva (2008, p. 98).

⁴ É válido destacar que nesta mesma data de 04 de setembro de 2018 foram aprovadas, simultaneamente, a Resolução CNJ nº 455, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, bem como a Resolução CNJ nº 252, que estabelece princípios e diretrizes de atenção às mulheres gestantes e lactantes privadas de liberdade.

A análise acerca da Política Judiciária em pauta torna-se especialmente relevante quando se considera o momento histórico da elaboração da Portaria nº 08/2017 e da Resolução nº 254/2018, que reflete, justamente, este processo contraditório e não linear mencionado por Silva.

Isto porque, o então Presidente do Brasil era Michel Temer, cuja problemática ascensão ao poder apenas se efetivou com a ilegítima destituição da primeira mulher que alcançou a presidência do país, Dilma Rousseff, a qual, vale dizer, foi reeleita democraticamente para o seu segundo mandato em 26/12/2014.

A princípio, considera-se pertinente ponderar brevemente acerca do que Jessé Souza (2016, p. 82) chama de “o ovo da serpente”, marcado pelas manifestações de junho de 2013 e a construção da base popular da destituição da então Presidenta. O autor alerta que tal contexto só foi possível em virtude da aliança entre a mídia conservadora e a construção de uma classe média que se dizia “revolucionária”:

É importante perceber todo o alcance da aliança entre mídia conservadora e a construção de uma classe média “revolucionária”, que tem início em junho de 2011). Com o sucesso da estratégia de pautar as manifestações e distorcer seu sentido inicial de modo a atingir o executivo e federalizar o descontentamento difuso da população, a mídia dominante percebeu sua força de criar uma realidade virtual. Efetivamente, como mostra o exemplo do Jornal Nacional, a habilidade de distorcer pautas populares espontâneas e conseguir manipulá-las para enfraquecer o executivo, que gozava de amplo apoio popular até então, foi extraordinária (Souza, 2016, p. 91).

Souza (2016, p. 98) destaca que um dos fatores da insatisfação em relação ao governo do PT foi o efeito não intencional de políticas virtuosas de maior inclusão das classes populares, com acesso ao capital cultural de maior prestígio, o que foi objeto de intensa insatisfação da classe média conservadora. Estes fatores, para o autor, foram decisivos para o sucesso da destituição em 2016:

A integração dessa fração de classe à dinâmica do golpe foi decisiva para seu sucesso posterior. Foi o contrário do que ocorrera em 2005, no Mensalão - a primeira tentativa de “golpe branco” a partir da associação entre elites econômicas, Congresso comprado, mídia manipuladora e justiça “justiceira”. Nesse caso, faltara o elemento popular, indispensável para o sucesso de qualquer golpe de Estado. O Mensalão foi uma espécie de ensaio geral do golpe aplicado em abril de 2016. A mídia conservadora foi pega de surpresa e apostou no desgaste do PT nas eleições seguintes, em 2006. Foi aí que se percebeu a sensibilidade especial da classe média, especialmente da sua fração mais conservadora, mas não apenas ela, ao tema da corrupção. É que, em linhas gerais, a bem-sucedida política de inclusão social do governo havia logrado obter a fidelidade dos setores mais pobres. Para eles, a corrupção e o engodo de forma geral são um dado universal da “política dos ricos”, e o decisivo é a existência ou não de políticas que contemplem uma melhora de sua situação social (Souza, 2016, p. 98)

É necessário destacar que este contexto, indubitavelmente, permeia a discussão acerca da desigualdade de gênero que estrutura a sociedade brasileira. Nesse sentido, refletem Linda Rubim e Fernanda Argolo:

Ao som das panelas, um artefato simbólico, enquanto estigma, na vida das mulheres, o impeachment em 2016, durante o segundo mandato de Rousseff, deu um fim melancólico à passagem da primeira mulher pela presidência da República brasileira. E mais uma vez, ao modo de 1932, o silêncio pairou sobre as questões de gênero e sobre as consequências do afastamento da presidenta à participação política das mulheres. Muito foi dito e escrito sobre os vieses político, econômico e jurídico do impeachment. Mas apesar do seu grande impacto simbólico para as mulheres, contingente significativo da população no país, as questões de gênero, que fizeram parte de modo contundente da campanha do impeachment foram minimizadas, relegadas ao status de problema menor. O que sem dúvida denota mais uma tentativa de silenciamento da história das mulheres no Brasil (Argolo; Rubim, 2018, p. 12).

Além de se destacar o aspecto simbólico de destituir do governo a primeira Presidente eleita democraticamente, tais fatos representaram, em termos de gastos orçamentários, relevante perda às demandas das mulheres. Em 2016, os gastos diretos do Governo Federal com o Programa de Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência foram de R\$ 61.787.571,83. Já em 2017, os gastos foram reduzidos ao valor de R\$35.001.617,91, quase metade do que foi gasto no exercício anterior.

Destaca-se, ainda, que foi a primeira vez, desde o período de governo ditatorial de Ernesto Geisel (1974 a 1979), que um Presidente da República não nomeou mulheres para ocupar ministérios, de modo que o gabinete presidencial foi formado, inicialmente, apenas por homens brancos.

É nesse sentido que Marielle Franco discorre sobre os efeitos cruéis do golpe, em âmbitos político, social, econômico e simbólico, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas voltadas às mulheres. A autora afirma, então, que o contexto histórico em questão refletiu a faceta patriarcal da sociedade brasileira:

Enquanto estive à frente da presidência da república, Dilma Rousseff enfrentou vários desafios relacionados ao fato de ser a primeira mulher a ocupar aquele espaço de poder e de ter no prédio ao lado o Congresso Nacional mais conservador da nossa história. Não por acaso, seu impeachment revelou logo a sua faceta patriarcal, com ameaças cotidianas às conquistas históricas dos movimentos de mulheres e feministas. O golpe atinge social, econômica e simbolicamente a maioria da população, mas chega com força destruidora para todas nós, mulheres. A repercussão dessa onda toma todo o país em níveis nacional, nas unidades federativas e nos municípios, com grande impacto nas cidades (Franco, 2018, p. 119).

Assim, é salutar destacar o avanço das forças neoconservadoras no contexto econômico, político e cultural brasileiro, as quais são legitimadas pelo universo religioso fundamentalista aliado aos grupos neoliberais.

Trata-se de cenário que, na visão de Jessé de Souza (2017, p. 77), se origina da necessidade de garantir a manutenção de um liberalismo “repaginado”, o qual é construído para “convencer e não apenas oprimir”. Para isso, se utiliza do falso moralismo da higiene moral da nação:

O que os novos tempos pedem é, portanto, um liberalismo repaginado e construído para convencer e não apenas oprimir. O moralismo da nascente classe média urbana seria a melhor maneira de adaptar o mandonismo privado aos novos tempos. O domínio do campo na cidade tem que ser agora civilizado, adquirindo as cores da liberdade e da decência, os mantras da classe média cidadina. O que estava em jogo aqui era a captura agora intelectual e simbólica da classe média letrada pela elite do dinheiro, formando a aliança de classe dominante que marcaria o Brasil daí em diante. [...] Desde essa época, o liberalismo conservador, baseado no falso moralismo da higiene moral da nação, vai ser a pedra de toque da arregimentação da classe média que se cria nessa quadra histórica pela elite do dinheiro (Souza, 2017, p. 77).

Nesse sentido, Ana Carolina Evangelista (2020) alerta que a chamada “direita cristã” é um vetor importante do chamado novo conservadorismo, o que impacta, de maneira ainda mais aprofundada, a agenda de igualdade gênero:

O deslocamento do eleitorado brasileiro para a direita já vinha sendo observado, portanto, desde as eleições nacionais de 2014, aprofundou-se nas eleições municipais de 2016, avançando para a extrema direita nas eleições de 2018. Ao mesmo tempo, recentes estudos indicam que a direita cristã é um vetor importante do chamado “novo conservadorismo” no mundo e no Brasil e o crescimento do evangelismo na política tem contribuído para esse processo.

A reação pró-família descrita acima, nos poderes Legislativos e Executivo, vem se aliando a outras pautas relacionadas ao conservadorismo e neoliberalismo. Sexismo, punitivismo, militarismo, anticomunismo passam a convergir nesses espaços institucionais mesmo antes da eleição do presidente Jair Bolsonaro, como apontou Marina Lacerda. No conjunto, essas agendas sintetizariam um “novo” conservadorismo brasileiro. A centralidade que a reação à agenda de igualdade de gênero ganha, e a relação com diferentes dimensões do neoliberalismo, é apontada por estudos recentes como ponto articulador de forças políticas e definidor de contornos desse “novo conservadorismo” de bases religiosas. Nesse sentido, não se trata de analisar o papel de evangélicos fundamentalistas em contraposição a católicos progressistas, existem nuances, dissidências e disputas em ambos segmentos do cristianismo no Brasil. Mas, ao mesmo tempo, observa-se no Brasil recente um aprofundamento conservador em ambas bases sociais e cúpulas religiosas (Evangelista, 2020).

Nesse contexto, Lourdes Leitão Rocha (2013, p. 35), em entrevista concedida à Priscilla Monteiro Lima e Lucyleia Gonçalves França, ressalta a expansão dos fundamentalismos religiosos e o desestímulo às formas de resistência protagonizadas

contra a exploração e dominação, nas quais se incluem as lutas das mulheres. Para a autora, a melhoria das ações governamentais ou não governamentais sobre a questão de gênero imprescinde da garantia do Estado laico:

Uma medida importante é a garantia do Estado laico. Do ponto de vista de gênero esse é um dos maiores entraves, porque há uma grande confusão entre a posição religiosa, pessoal, e a posição do Estado, que tem que pensar no conjunto da população e das mulheres, independentemente de suas convicções religiosas. Temos, no Congresso Nacional, uma grande presença de deputados que defendem uma posição religiosa e isso, sobretudo na questão dos direitos sexuais e reprodutivos, tem sido um entrave (Rocha, 2013, p. 39).

Este avanço das forças neoconservadoras no Brasil evidencia suas manifestações de forma especialmente intensa no que diz respeito às relações de gênero, étnico-raciais e no campo dos direitos sexuais, a exemplo dos projetos legislativos antigênero apresentados na Câmara dos Deputados do país a partir de 2011.

Cita-se, ilustrativamente, a iniciativa parlamentar apelidada de “cura gay”, consubstanciada por meio do Projeto de Decreto nº 234/2011 de autoria do deputado João Campos (PSDB/GO); a tentativa de retomada de projetos de leis que criminalizam o aborto, através do Projeto de Lei nº 5069/2013, de autoria de do Deputado Eduardo Cunha; O Projeto de Lei nº 867/2015, de autoria do deputado Ilzaci Lucas (PSDB/DF), nomeado “Escola Sem Partido”, que visa à proibição de discussão, nas escolas, sobre questões de gênero; as reformas trabalhistas e previdenciários que penalizam, sobretudo, as mulheres; a Medida Provisória Nº 768, de 2 de fevereiro de 2017, que extinguiu Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos, substituindo-o pelo Ministério dos Direitos Humanos; dentre outros.

Vislumbra-se, assim, que a análise do processo de formulação da política em voga perpassa pela compreensão de um contexto contraditório. Por um lado, a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República refletiu as desiguais relações de gênero que estruturam a sociedade brasileira. Por outro, foi durante o governo de Michel Temer que foi elaborada esta política judiciária com o fim precípua de enfrentar à violência contra as mulheres.

É válido destacar, por outro lado, que durante a realização das entrevistas que subsidiaram a elaboração desta pesquisa, a Juíza Madgéli Frantz Machado e a Desembargadora Daldice Santana ressaltaram a independência do Conselho Nacional de Justiça na elaboração da Política Nacional em voga e, pelo menos neste

momento de discussão do texto da Portaria e da Resolução, não perceberam interferência do cenário político.

É o que se visualiza nos trechos abaixo transcritos:

Nem na minha mente teve nenhuma conjuntura política nesse sentido. Nenhuma, absolutamente nada. Eu cheguei, tive uma incumbência, trabalhamos e foi entregue o resultado (Trecho da fala de Daldice Santana, 2024).

Como eu te disse, nós fomos um grupo de trabalho que elaborou. Agora, os bastidores, posso te dizer, nós montamos com tranquilidade ali aquela resolução, a proposta de resolução. Agora, como isso tramitou lá, se houve interferência ou não, a gente não participa desse debate (Trecho da fala de Madgéli Frantz Machado, 2024).

Ainda assim, fica claro na fala de Madgéli Frantz a possibilidade de interferência deste contexto no “impacto” alcançado pela Política e no seu trâmite interno.

Para aprofundamento da análise do contexto sócio-histórico desta Política Nacional, é necessário refletir acerca da função eminentemente política do Poder Judiciário e das contradições que lhe são inerentes.

2.1 A função política do Poder Judiciário: considerações sobre o campo jurídico

Conforme apontado no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, o fundamento maior da Política Judiciária Nacional em tela foi “a necessidade de adequação da atuação do Poder Judiciário à perspectiva de gênero como garantia para a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência” (Conselho Nacional de Justiça, 2018, p.19).

A necessidade de conferir perspectiva de gênero à atuação do Poder Judiciário justifica-se pela função intrinsecamente política por ele representada. Reforça-se a compreensão, portanto, de que o Poder Judiciário deve ser compreendido de forma associada ao Estado liberal, posto que as suas problemáticas convergem entre si (Rocha, 2000, p. 4).

Coloca-se como desafio desenvolver estudos que investiguem a atuação do Judiciário como ator das políticas públicas, [...] por ser parte do Estado e perpassado pelas contradições e interesses conflituosos existentes na sociedade em que está inserido. Principalmente, quando se constata que a crise que atravessa o Estado atinge também o Judiciário. Essa crise refere-se ao modelo liberal que fundamenta a organização e a administração da Justiça e que não consegue dar respostas efetivas aos conflitos sociais e às reivindicações dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que emergem

propostas alternativas visando universalizar e democratizar a Justiça e criar novos instrumentos e procedimentos jurídicos (Rocha, 2000, p. 4).

Nessa esteira, Zaffaroni (1995, p. 94) reflete que as decisões judiciais, a despeito de significarem um serviço prestado aos cidadãos, são também um ato de poder, e, portanto, um ato de governo:

O sistema entre *cheks and balances* entre os poderes – ou funções, se se preferir – nada mais é do que uma distribuição do poder político. Cada sentença é um serviço que se presta aos cidadãos, mas também é um ato de poder e, portanto, um ato de governo, que cumpre a importante função de prover a paz interior mediante a decisão judicial dos conflitos. A participação judicial no governo não é um acidente, mas é da essência da função judiciária: falar de um poder do estado que não seja político é um contra-senso (Zaffaroni, 1995, p. 94).

A conjuntura atual brasileira, sobretudo em tempos do ainda influente bolsonarismo, torna claro que a crise política, moral e institucional que atinge o país é constantemente legitimada pelo Judiciário. Este, por um lado, apresenta o direito penal punitivo e, conseqüentemente, o encarceramento em massa, como única solução possível para “corrigir” um perfil específico de infratores da lei: aqueles que, por questões de raça, gênero e classe social, mantêm-se à margem da sociedade.

A título de exemplo, cita-se o caso ocorrido no ano de 2021, em São Paulo, em que uma mulher e mãe de cinco filhos foi presa por furtar R\$21,00 (vinte e um) reais em itens de um supermercado, consistentes em dois pacotes de macarrão instantâneo, dois refrigerantes e um pacote de suco em pó (Freitas, 2021).

Bechara (2022) ressalta que a prisão por pequenos furtos contribui para a superlotação dos presídios, ressaltando que o público do Direito Penal normalmente são jovens pretos, marginalizados e com baixíssima condição financeira. Para a autora, a extrema pobreza, por si só, já deveria ser encarada como uma punição, por privação nas esferas da vida.

Nesse contexto, válido pontuar a reflexão de Rubens Casara (2017) acerca do papel do Poder Judiciário na emergência do “Estado Pós-Democrático”⁵:

⁵ Para o autor, por Estado Pós-democrático: “entende-se um Estado sem limites rígidos ao exercício do poder, isso em um momento em que o poder econômico e o poder político se aproximam, e quase voltam a se identificar, sem pudor. No Estado Pós-democrático a democracia permanece, não mais com um conteúdo substancial e vinculante, mas como mero simulacro, um elemento discursivo apaziguador. O ganho democrático que se deu com o Estado Moderno, nascido da separação entre o poder político e o poder econômico, desaparece na pós-democracia e, nesse particular, pode-se falar em uma espécie de regressão pré-moderna, que se caracteriza pela vigência de um absolutismo de mercado” (Casara, 2017, p. 28).

Não há como pensar o fracasso do projeto democrático de Estado sem atentar para o papel do Poder Judiciário na emergência do Estado Pós-Democrático. Chamado a reafirmar a existência de limites ao exercício do poder, o Judiciário se omitiu, quando não explicitamente autorizou abusos e arbitrariedades – pense, por exemplo, no número de prisões ilegais e desnecessárias submetidas ao crivo e autorizadas por juizes de norte a sul do país (Casara, 2017, p. 28).

Para Ângela Davis (2016) foi a partir da escravidão, no Brasil, que homens e mulheres negras passaram a ser utilizados como “modelo para o sistema de aluguel de condenados”, ressaltando que a figura feminina era especialmente suscetível aos ataques brutais do sistema judiciário:

Por meio do sistema de contratação de pessoas encarceradas, a população negra era forçada a representar os mesmos papéis que a escravidão havia lhe atribuído. Homens e mulheres eram igualmente vítimas de detenções e prisões sob os menores pretextos – para que fossem cedidos pelas autoridades como mão de obra carcerária. Enquanto os proprietários de escravos haviam reconhecido limites à crueldade com que exploravam sua “valiosa” propriedade humana, esse tipo de precaução não era necessário para os proprietários de terras que, no pós-guerra, empregavam a mão de obra carcerária negra por períodos relativamente curtos. [...] Essa deturpação do sistema de justiça criminal era opressiva para toda a população saída da escravidão. Mas as mulheres eram especialmente suscetíveis aos ataques brutais do sistema judiciário. Os abusos sexuais sofridos rotineiramente durante o período da escravidão não foram interrompidos pelo advento da emancipação (Davis, 2016, p. 98-99).

Destaca-se que quando se trata de atos violentos praticados contra as mulheres, especialmente no contexto da intocabilidade do lar, o Judiciário, “reprodutor oficial” do presente estado de coisas, tende a silenciar, seja sob a justificativa de falta de provas, por não conferir credibilidade à palavra da vítima, ou até mesmo por torná-la a própria responsável pela agressão sofrida, revitimizando-a.

Tal fato, inclusive, é reconhecido pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual, através da supracitada Resolução nº 274/2018, considera como sendo sua a competência para enfrentar a chamada “violência institucional”, por meio da “elaboração e execução de políticas públicas relativas às mulheres em situação de violência no espaço jurídico de atribuições do Poder Judiciário”.

Destaca-se que o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito constatou a omissão na aplicação de mecanismos de enfrentamento à violência doméstica por interpretações preconceituosas e perversas, bem como o privilégio concedido aos agressores para que prossigam impunemente com seus atos violentos contra determinadas mulheres, consideradas “desviantes” por não se enquadrarem no padrão “tradicional” de comportamento sexual, diminuem a importância do Poder

Judiciário e traduzem tolerância e incentivo à violência doméstica contra a mulher e à perpetuação da discriminação de gênero (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, 2013, p. 8).

Nota-se, assim, a necessidade de discussão da categoria do campo jurídico, adotada por Bourdieu, na tentativa de compreensão da lógica de atuação do Direito. Para o sociólogo, o campo jurídico é o lugar de concorrência pelo “monopólio do direito de dizer”. Contudo, a despeito da eficácia simbólica do direito, este não encontra em si próprio os fundamentos de sua dinâmica, tampouco o princípio da sua transformação (Bourdieu, 2011, p. 213).

A construção do modelo de dominação masculina permeia também a atuação do Poder Judiciário, compreendido por Bourdieu (2011) como “representação oficial”. É nessa linha que o sociólogo atesta a necessidade de analisar o processo de instituição, “[...] geralmente percebido e descrito como processo de delegação, pelo qual o mandatário recebe do grupo o poder de fazer o grupo” (Bourdieu, 2011, p. 15).

O sociólogo dispõe ainda que, no campo de lutas simbólicas, os profissionais da representação se opõem a respeito de outro campo de lutas simbólicas, à medida que precisam garantir a reprodução da crença já compreendida como oficial. É por isso que o autor conclui que romper com o senso comum é romper com representações partilhadas por todos, inclusive no que diz respeito às representações oficiais, “[...] frequentemente inscritas nas instituições” (Bourdieu, 2011, p. 34).

Nessa perspectiva, Bourdieu explica que tais representações “fazem a ordem social” e impõem princípios de divisões, de modo que o trabalho de representação é essencialmente político:

Mas é através da constituição dos grupos que se pode observar melhor a eficácia das representações, particularmente das palavras, das palavras de ordem, e das teorias que contribuem para fazer a ordem social impondo os princípios de di-visão e, de modo mais amplo, o poder simbólico de todo o teatro político que realiza e oficializa as visões do mundo e as divisões políticas. O trabalho político de representação (nas palavras ou nas teorias mas, igualmente, nas manifestações, nas cerimônias ou em qualquer outra forma de simbolização das divisões ou das oposições) incute na objetividade de um discurso público ou de uma prática exemplar uma maneira de ver e de viver o mundo social até então relegada ao estado de disposição prática ou de experiência tácita e freqüentemente confusa (mal-estar, revolta etc.). Esse mesmo trabalho permite aos agentes descobrirem propriedades comuns para além da diversidade das situações particulares que isolam, dividem, desmobilizam, construindo sua identidade social com base em traços ou experiências que poderiam parecer incomparáveis, na falta do princípio de pertinência adequado para constituí-los como indícios de pertença a uma mesma classe (Bourdieu, 2008, p. 120).

Assim, tais representações podem ser definidas como “propriedades ditas subjetivas”, ou seja, aquelas que os “agentes sociais” possuem das divisões das realidades. Por consequência, não estão necessariamente atreladas ao seu valor de verdade, mas sim a sua capacidade de produzir uma crença coletiva (Bourdieu, 2011, p. 121). A partir de tal compreensão, afasta-se a falsa ideologia de neutralidade do Judiciário e da própria ciência do Direito.

Quando os investigadores entenderem erigir-se em juízes de todos os juízos e em críticos de todos os critérios, com a sua formação e os seus interesses específicos a isso os impelem, ficam privados de apreender a lógica própria de uma luta em que a força social das representações não está necessariamente proporcionada ao seu valor de verdade (medido pelo grau em que elas exprimem o estado da relação de forças materiais no momento considerado). Com efeito, enquanto pré-visões, estas mitologias <<científicas>> podem produzir a sua própria verificação se conseguirem impor-se à crença coletiva e criar, pela sua energia mobilização, as condições da sua própria realização (Bourdieu, 2011, p. 121).

Verifica-se, pois, que o Poder Judiciário representa, sobretudo, uma função política e não se estrutura como um poder neutro. A propósito, segundo Santos, Marques e Pedroso (2018), o Estado é elemento central da cultura jurídica, e, “[...] nessa medida, a cultura jurídica é sempre uma cultura jurídico-política, e não pode ser compreendida fora do âmbito mais amplo da cultura política”.

É nessa perspectiva que Bourdieu (1991) defende a necessidade de “operar uma ruptura com a representação ingênua, que pretende que o direito seja universal, como uma ciência ou como norma”. Para o sociólogo, a noção de campo jurídico permite visualizar que esse “sistema de normas autônomas” não é munido de uma razão universal, e se fundamenta na história e na sociedade. Veja-se:

A noção de campo (tomada em um sentido rigoroso que não tenho como explicar aqui) está aí para nos lembrar que esse sistema de normas autônomas, que exerce um efeito por sua coerência, por sua lógica etc., não caiu do céu ou surgiu plenamente munida de uma razão universal, mas também não é o produto direto de uma demanda social, um instrumento dócil nas mãos dos dominantes. Essa é uma falsa alternativa que nos impede de ver que o direito, em sua coerência como sistema de leis, é o produto de um longo trabalho de sistematização cumulativa, mas de uma cumulatividade que não é a da ciência, de um longo trabalho de produção de coerência, de “racionalidade”, que se realiza em um espaço particular, que chamo de campo, ou seja, um universo no qual jogamos um determinado jogo de acordo com determinadas regras, onde não se pode adentrar sem pagar um certo direito de entrada, como ter uma competência específica, uma cultura jurídica, indispensável para jogar o jogo, e uma disposição para o jogo, um interesse pelo jogo, que chamo de *illusio* (Huizinga, por uma falsa etimologia, diz que *illusio* vem do latim *in ludere*, jogar em, ou seja, investir no jogo, ser levado pelo jogo). O que um campo exige, fundamentalmente, é que se acredite no jogo e que se concorde que o jogo merece ser jogado, que vale a pena (Bourdieu, 1991).

Ana Carolina Chasin (2019, p. 29), ao explicar a noção de campo jurídica, pontua que apenas quem detém competência social e técnica para compreender a linguagem interna do direito é que está habilitado a tomar parte em seus rituais. A propósito, Bourdieu reconhece que a instituição de um espaço judicial implica, verdadeiramente, na imposição de uma fronteira entre aqueles que estão e aqueles que não estão aptos a ali ingressarem.

A instituição de um espaço judicial implica a imposição de uma fronteira entre os que estão preparados para entrar no jogo e os que, quando nele se acham lançados, permanecem de fato dele excluídos, por não poderem operar a conversão de todo o espaço mental – e, em particular, de toda a postura logística – que supõe a entrada neste espaço social (Bourdieu, 2011, p. 225).

A qualificação multidisciplinar dos juízes e desembargadores ainda é precária e a sua formação tende a ser voltada prioritariamente para uma dogmática pura do Direito, como uma ciência que basta por si só. Como exemplo, pode-se citar a compreensão do teórico Hans Kelsen (1998), responsável pela elaboração do que denominou de “teoria pura do direito”, segundo o qual:

Quando a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é o seu princípio metodológico fundamental (Kelsen, 1998, p. 1).

O que Bourdieu defende, em suma, é a necessidade de rompimento com a ideologia de independência do direito e do corpo judicial, a partir do reconhecimento da existência de um universo social relativamente independente, onde a autoridade judiciária se produz e é exercida. Nas palavras do autor, o Judiciário é a “forma por excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado” (Bourdieu, 2011, p. 221), tornando evidente a natureza eminentemente política que atravessa o direito e próprio Poder Judiciário.

Trata-se de concepção que pode ser relacionada com as ideias defendidas por Walter Benjamin (2011, p. 133), no sentido de que o poder do direito advém de uma “violência que ameaça”:

Assim como esta ordem, que o direito, com razão, pretende conservar, não deve ser poupada de crítica, assim também qualquer contestação dessa ordem revela-se impotente quando feita apenas em nome de uma “liberdade” sem forma, sem ser capaz de designar uma ordem superior de liberdade. E será totalmente impotente, se, ao invés de se voltar contra a ordenação de

direito por inteiro, atacar apenas leis ou práticas de direito isoladas, que o direito protegerá então com seu poder [Macht], o qual reside no fato de que só existe um único destino e que justamente aquilo que existe, e em particular aquilo que ameaça, pertence inexoravelmente à sua ordem. Pois a violência que mantém o direito é uma violência que ameaça (Benjamin, 2011, p. 133).

Para melhor compreensão acerca da função política do Poder Judiciário, é necessário recorrer às compreensões de Foucault acerca da relação entre direito e poder. Pontua o autor que, desde a Idade Média, nas sociedades ocidentais, a elaboração do pensamento jurídico estava estritamente relacionada com o poder real. “É a pedido do poder real, em seu proveito e para servir-lhe de instrumento ou justificação que o edifício jurídico das nossas sociedades foi elaborado” (Foucault, 2014, p. 101).

Percebe-se, portanto, que a trajetória histórica do direito aponta para a utilização deste em favor de quem detém poder. Diz Foucault (2014, p. 101):

No Ocidente, o direito é encomendado pelo rei. Todos conhecem o papel famoso, célebre e sempre lembrado dos juristas na organização do poder real. É preciso não esquecer que a reativação do Direito Romano no século XII foi o grande fenômeno em torno e a partir de que foi reconstituído o edifício jurídico que se desagregou depois da queda do Império Romano. [...] Em outras palavras, o personagem central de todo o edifício jurídico ocidental é o rei. E essencialmente do rei, dos seus direitos, do seu poder e de seus limites eventuais, que se trata na organização geral do sistema jurídico ocidental.

O aparelho judiciário, para Foucault, vale-se dos mecanismos do poder disciplinar, que, a partir de instrumentos aparentemente simples, consegue “fabricar indivíduos”, “impondo” seus processos. Veja-se:

O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior "adestrar"; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplica-las e utiliza-las num todo. Em vez de dobrar uniformemente e por massa tudo o que lhe está submetido, separa, analisa, diferencia, leva seus processos de decomposição até as singularidades necessárias e suficientes. "Adestra" as multidões confusas, móveis, inúteis de corpos e forças para uma multiplicidade de elementos individuais - pequenas células separadas, autonomias orgânicas, identidades e continuidades genéticas, segmentos combinatórios. A disciplina "fabrica" indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício. Não é um poder triunfante que, a partir de seu próprio excesso, pode-se fiar em seu superpoderio; e um poder modesto, desconfiado, que funciona a modo de uma economia calculada, mas permanente. Humildes modalidades, procedimentos menores, se os compararmos aos rituais majestosos da soberania ou aos grandes aparelhos do Estado. E são eles justamente que vão pouco a pouco invadir essas formas maiores, modificar-lhes os mecanismos e impor-lhes seus processos. O aparelho judiciário não escapara a essa invasão, mal secreta. O sucesso do poder disciplinar se deve sem dúvida ao uso de instrumentos simples: o olhar hierárquico, a sanção

normalizadora e sua combinação num procedimento que lhe é específico, o exame (Foucault, 1987, p.174).

José Eduardo Faria (1994), já no contexto dos anos 90, refletia acerca da atuação omissa do Poder Judiciário em relação ao Executivo, esquecendo-se que “também é parte fundamental do Estado”. Assim concluiu o autor:

Por causa de sua visão de mundo rigidamente normativista e formalista, o Judiciário não exige do Executivo o cumprimento de suas funções, nem tenta evitar a degradação de seus serviços essenciais, com medo de que, em contrapartida, por pressão desse poder o Legislativo lhe imponha o tão temido “controle externo”. Subjacente ao comportamento tíbio do Judiciário parece faltar aos seus integrantes a dupla consciência de que: a) o Executivo está perdendo seu caráter “público”, na medida em que a ênfase à privatização de suas políticas não é senão o resultado da progressiva perda de sua capacidade impositiva sobre as transferências de renda; e b) a aplicação dos direitos humanos e sociais tem o peso decisivo no aperfeiçoamento do processo político, cultural e econômico do país (Faria, 1994).

Esta perspectiva pode ser compreendida a partir da categoria da violência simbólica, discutida, também, por Pierre Bourdieu (1991). Para o sociólogo, as normas e proposições, para adquirirem força e legitimidade, “dependem da posição ocupada por quem as enuncia no campo jurídico”, e se fundamentam em uma “autoridade transcendente”.

Trata-se de autoridade que, na visão do autor, é exercida pelo próprio Poder Judiciário, na figura dos juristas, os quais denomina de “guardiões hipócritas da crença no universal”. Assim reflete o sociólogo:

Os juristas são os guardiões hipócritas da hipocrisia coletiva, ou seja, do respeito ao universal. O respeito verbal que é concedido universalmente ao universal é uma força social extraordinária e, como todos sabem, quem consegue colocar o universal a seu lado adquire uma força social que não pode ser desprezada. Os juristas, como guardiões “hipócritas” da crença no universal, detêm uma força social extremamente grande. Mas eles estão presos em seu próprio jogo e constroem, com a ambição da universalidade, um espaço de possibilidades, e portanto de impossibilidades, que se impõe a eles próprios, queiram ou não, na medida em que pretendam permanecer dentro do campo jurídico (Bourdieu, 1991).

Ao discutir a categoria de campo jurídico, Joaquim Shiraishi Neto (2008) explica que o processo de legitimação e consagração do Direito é que permite a manutenção de condições sociais e econômicas:

Nesse sentido, não há tomada de posição que seja passível de neutralidade, tal como sucede na representação ingenuamente idealizada do Direito. Portanto, o interesse em manter as condições sociais e econômicas de existência depende da possibilidade de se promover esta intenção que resulta do poder em legitimar, autorizar e consagrar práticas e discursos

jurídicos. Para se compreender o processo de legitimação e consagração do Direito, é necessário apreender as relações que se estabelecem fora deste campo, mas que também se encontram submetidas a distintos domínios de poder. O Direito também depende de outras instâncias que o determinam e o condicionam, sendo que suas transformações se relacionam aos conflitos entre os diversos agentes (Shiraishi Neto, 2008).

Nesse sentido, Rocha (2015) reconhece que a eficácia simbólica do Direito é assegurada, justamente, pela adesão daqueles que sequer pertencem ao campo jurídico, mas que o reconhecem como legítimo e universal, desconhecendo que os seus interesses são expressos a partir de um grupo determinado. Reflete assim a autora:

A força da codificação, a sistematização e a racionalização das decisões jurídicas fundamentadas em regras são fatores que garantem ao trabalho jurídico sua contribuição para a manutenção da ordem simbólica instituída. Desse modo, generaliza uma visão do mundo social, um modo de ação e de expressão e um estilo de vida, antes pertencentes a uma “região do espaço geográfico ou do espaço social”, quase sempre dos dominantes. O efeito de universalização ou efeito de normalização é, pois, para BOURDIEU, um dos mecanismos de exercício da dominação simbólica, ou seja, da “imposição da legitimidade de uma ordem social”. Instituinto também o normal e o patológico, o correto e o desviante. A aplicação do direito e a elaboração das leis se inserem no jogo de forças e concorrência de conjunto de agentes que lutam pela imposição de uma representação oficial do mundo social, segundo seus próprios interesses e as posições que ocupam em diferentes campos (Rocha, 2015).

A análise crítica acerca do campo jurídico que, conforme defendido, representa, também, um poder político, perpassa pela compreensão acerca da formação da sociedade brasileira e, notadamente, dos próprios magistrados do país. É o que se discutirá adiante.

2.1.2 A formação dos magistrados no Brasil

A sociedade brasileira é formada por raízes patriarcais que se consolidam no país desde o período colonial. Segundo Lilia Schwarcz, o Brasil, em tempos coloniais, foi marcado pelo “claro desequilíbrio sexual”:

Nos tempos coloniais, o Brasil foi uma sociedade marcada pelo claro desequilíbrio sexual. Como vimos, não só os colonizadores homens chegavam em maior número, como aqui entravam muito mais escravizados homens. Tal desproporção produziu uma sociedade dada a formas violentas de relação sexual, e condicionadas por uma divisão desigual e rigorosa entre homens e mulheres. Mulheres brancas deveriam permanecer no ‘recato do lar’ e servir a seus maridos, engravidando rápido e envelhecendo ainda mais precocemente. Já sobre as negras sempre pairou o preconceito expresso num dito popular corrente na época: ‘As brancas são para casar, as negras

para trabalhar e as mulatas para fornicar'. Outro provérbio delimitava locais sociais para as mulheres, ao mesmo tempo que investia numa hierarquia de gênero, largamente praticada: 'A negra no fogão, a mulata na cama, a branca no altar' (Schwarcz, 2019, p.161).

Nessa perspectiva, observa-se que o Brasil foi estruturado, segundo Chauí (1999, p. 95), a partir das relações privadas, fundadas no mando e na obediência. Conforme a autora, daí decorre a recusa tácita, ou até explícita de operar com os direitos civis e a dificuldade para lutar por direitos substantivos e, portanto, contra formas de opressão social e econômicas.

Trata-se de contexto que pode ser facilmente observado nas legislações brasileiras produzidas naquele período, notadamente as Ordenações do Reino⁶, dentre as quais se destacam as Ordenações Filipinas, vigentes até ano de 1832. Estas últimas foram marcadas por excessivo rigor, crueldade das penas e desigualdade de tratamento de pessoas. Os tipos penais relacionados à mulher protegiam sua religiosidade, posição social, castidade e sexualidade, com elevação de pena em razão da classe social dos envolvidos.

O caráter elitista na formação dos magistrados no Brasil remonta ao período colonial, posto que grande parte dos operadores jurídicos era de classe média, e, segundo Maciel e Aguiar (2010, p. 134), a sua presença no funcionalismo real demonstrava que o ingresso na carreira de jurista era um "canal de ascensão social". Os autores destacam, também, o papel da magistratura na estrutura política-administrativa do Reino, e sua significativa relação com as elites coloniais:

As distinções dos magistrados e a importância destes na estrutura político-administrativa do Reino tornaram-nos objeto da cobiça das elites coloniais, que, por meio de estratégias como o compadrio, trataram de estabelecer com eles relações pessoais e familiares, interferindo nas pretensões da Coroa de manter a imparcialidade dos magistrados. Ao lado da grande elite canavieira, outros se associavam aos juizes em negócios comerciais, proporcionando rendimentos indevidos aos funcionários do rei. Assim, a elite letrada e pseudoburocrata aliava-se aos colonos em busca de prestígio local e dinheiro, oferecendo em troca a íntima relação com o poder da metrópole do qual eram representantes (Aguiar; Maciel, 2010, p. 137).

Freyre (2013, p. 359) reflete acerca de uma importante característica da formação dos magistrados brasileiros na primeira metade do século XIX: decisões

⁶ José Rodrigues Maciel e Renan Aguiar (2010, p. 132), ao analisarem o contexto colonial brasileiro, explicam que o sistema jurídico que vigorava nesse período era o mesmo que existia em Portugal, ou seja, as Ordenações Reais, compostas pelas Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e Ordenações Filipinas (1603).

que, com base nas leis formuladas em um país com características de uma sociedade patriarcal como o Brasil, refletiam a subordinação das mulheres aos maridos:

Eram os principais magistrados brasileiros, e não apenas os ministros, que se revestiam então, para o exercício de suas funções, de becas 'ricamente bordadas', vindas do Oriente. Se o hábito faz sempre o monge, a justiça por eles administrada ou distribuída era antes a patriarcal que a estatal nas suas inspirações; a que considerava antes a família que o indivíduo ou o Estado. E a julgar pelas leis – então dominantes num país patriarcal como o Brasil – a favor da propriedade de homens por homens, da subordinação quase absoluta das mulheres aos maridos e dos filhos aos pais, de defesa da religião como valor político e familiar e não apenas individual ou pessoal, os magistrados brasileiros da primeira metade do século XIX, revestidos daquelas becas orientais, se sentiam mais à vontade para exercer seu ofício do que em togas de juizes ingleses ou franceses impregnados de estatismo ou de secularismo (Freyre, 2013, p. 359).

Tal circunstância é reflexo da constituição patriarcal das famílias durante o período colonial, que, como bem explica Holanda (1995, p. 83), foram organizadas com base em normas clássicas do velho direito romano-canônico, regentes de toda a estrutura social. O autor reforça, ainda, que:

Os escravos das plantações e das casas, e não somente escravos, como os agregados, dilatam o círculo familiar e, com ele, a autoridade imensa do pater-famílias. Esse núcleo bem característico em tudo se comporta como seu modelo da Antiguidade, em que a própria palavra 'família', derivada de *famulus*, se acha estreitamente vinculada à ideia de escravidão, e em que mesmo os filhos são apenas os membros livres do vasto corpo, inteiramente subordinado ao patriarca, os *liberi* (Holanda, 1995, p. 83).

Nessa perspectiva, Jessé Souza (2017, p. 41), em análise da obra de Gilberto Freyre, conclui que o fundamento de toda a sociedade brasileira é, justamente, a família patriarcal:

Na política e na cultura, essa sociedade estaria fundamentada no particularismo da família patriarcal para Gilberto Freyre. O chefe da família e senhor de terras e escravos era autoridade absoluta nos seus domínios, obrigando até "El Rei" a compromissos, dispendo de altar dentro de casa e exército particular nos seus territórios. 15 O patriarcalismo de que nos fala Freyre tem esse sentido de apontar para a extraordinária influência da família como alfa e ômega da organização social do Brasil colonial. Dado o caráter mais ritual e litúrgico do catolicismo português, acrescido no Brasil do elemento de dependência política e econômica do padre leigo em relação ao senhor de terras e escravos, o patriarcalismo familiar pôde desenvolver-se sem limites ou resistências materiais ou simbólicas. A família patriarcal reunia em si toda a sociedade. Não só o elemento dominante, formado pelo senhor e sua família nuclear, mas também os elementos intermediários constituídos pelo enorme número de bastardos e dependentes, além da base de escravos domésticos e, na última escala da hierarquia, os escravos da lavoura. Embora todos os sistemas escravistas guardem semelhanças entre si, Freyre pensa a escravidão brasileira como uma mistura da escravidão semi-industrial das plantations típicas do continente americano com a escravidão familiar e sexual moura e muçulmana (Souza, 2017, p. 41).

Para o autor, o patriarcalismo no Brasil consubstancia-se na circunstância de que não existiam limites à autoridade pessoal do senhor de terras e escravos, ou seja, não existia justiça superior a ele, tampouco poder judiciário ou poder policial independentes (Souza, 2017, p. 48).

Em perspectiva semelhante, Caio Prado Júnior (1994) também descreve que o berço da sociedade brasileira é o “clã” da grande família patriarcal, em que todas as relações sociais se desenrolam na órbita do “senhor” e de seus domínios:

De simples unidade produtiva, toma-se desde logo célula orgânica da sociedade colonial; mais um passo, e será o berço do nosso "ela", da grande família patriarcal brasileira, Processo que não vem de chofre, que se desenvolverá aos poucos, mercê das condições peculiares em que o numeroso grupo humano que habita o domínio passa a existência nesta comunhão forçada e estritamente circunscrita a seus limites. Uma análise comparativa nos mostra estágios diferentes da evolução, coexistindo no momento que nos ocupa e refletindo a maior ou menor antiguidade das regiões observadas. Nos velhos e tradicionais centros do Norte, Bahia e Pernambuco, já com um largo passado de sedimentação, a floração patriarcal é esplêndida e produz todos seus frutos; menos no Rio de Janeiro; e ainda muito pouco nestas regiões novas da segunda metade do séc. XVIII, o Maranhão e os Campos dos Goitacases. E o contato prolongado, que se repete ao longo de gerações sucessivas, que vai modelando as relações internas do domínio e vestindo-as de roupagens que disfarçam a crueza primitiva do domínio escravocrata. O senhor deixará de ser o simples proprietário que explora comercialmente suas terras e seu pessoal; o escravo também não será mais apenas a mão-de-obra explorada. Se trabalha para aquele, e até forçado pelo açoite do feitor ou o tronco da senzala, também conta com ele, e dele depende para todos os demais atos e necessidades de sua existência; toda ela se desenrola, do nascimento à morte, frequentemente por gerações sucessivas, na órbita do senhor e do seu domínio, pequeno mundo fechado em função do qual se sofre e se goza (Prado Júnior, 1994, p. 286).

A análise do período imperial torna ainda mais clara a íntima relação entre o papel do poder judiciário brasileiro e o poder político central, caracterizando-se a magistratura da época pelo corporativismo elitista, aparato burocrático e corrupção “como pano de fundo” (Aguilar; Maciel, 2010, p. 146).

Durante todo o período imperial o poder político central barganhava com o judiciário, principalmente pelo artifício de remoção, promoção, suspensão e aposentadoria de juizes para administrar seus interesses. Some-se a isso o fato de a justiça ser partidária, com as indicações para vários cargos estando ligadas diretamente e oficialmente aos detentores do poder. Como conciliar a orientação partidária com os deveres funcionais do cargo? A primeira opção geralmente falava mais alto, e eram os juizes controlados pelos poderes do governo central. Outro fato que deve sempre ser abordado é o fato de a magistratura, na época, ter sido um dos caminhos mais rápidos para entrar na elite imperial. A contrapartida a essa benesse era solicitada, e quem pagava eram sempre os que não faziam parte da elite (Aguilar; Maciel, 2010, p. 146).

Darcy Ribeiro (1995, p. 252), ao narrar a história do povo brasileiro, reflete que a criação de escolas superiores para a elite no período do Estado monárquico, inclusive para formação de magistrados, não correspondeu a qualquer programação de educação de massas, de modo que a maioria da população permaneceu analfabeta⁷:

O Estado monárquico se consolida, renova e amplia nas décadas seguintes. Anteriormente, uns quantos clérigos e alguns administradores coloniais, uns poucos militares profissionais e bacharéis com formação universitária, graduados no Reino, podiam dar contas das necessidades. Agora, torna-se indispensável criar escolas médias e superiores que formem as novas gerações de letrados para a magistratura e o Parlamento, de bacharéis nativos, de engenheiros militares para a defesa, e de médicos para cuidar da saúde dos ricos. [...] Como à criação das escolas para as elites não correspondeu qualquer programa de educação de massas, o povo brasileiro permaneceu analfabeto (Ribeiro, 1995, p. 252).

Como bem pontua Silveira (2006, p. 257), a formação dos magistrados no Brasil foi historicamente marcada pelo bacharelismo elitista e conservador. Explica o autor que a constituição dos bacharéis veiculou uma visão conservadora a respeito das posições sociais predominantes, de modo que o grau de Direito não acrescentava consciência crítica, capaz de transformar a vida social. Ao contrário, era responsável por veicular uma visão corporativa, hostil às transformações políticas e sociais e dogmática para com a onisciência da lei.

Embora tal compreensão estivesse muito presente na Colônia, no Império e na República brasileira, segundo Silveira (2006, p. 257) certamente ainda encontra parcialmente seus reflexos na conjuntura atual dos cursos jurídicos do país.

Neste cenário, Jessé Souza alerta que mesmo que o ingresso na magistratura, atualmente, se opere mediante concursos públicos, ainda são necessários privilégios econômicos para alcançar aprovação em provas de elevado grau de dificuldade técnica:

Como todo partido corporativo, a casta jurídica, filha das classes do privilégio que podem comprar o tempo livre dos filhos para passar em concursos técnicos difíceis, tem de construir um éthos próprio. Essa ética corporativa envolve uma narrativa acerca de sua própria perfeição e uma legitimação do motivo pelo qual essa casta é melhor do que o restante dos mortais. Sem isso não se legitima a busca colegiada por sempre mais privilégios. Estes têm que parecer justos inclusive para quem desfruta deles (Souza, 2016, p. 121).

⁷ Conforme dados colhidos através do Censo 2022, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no 2022, havia, no país, 11,4 milhões de pessoas que não sabiam ler, de modo que a taxa de analfabetismo apresentou percentual de 7,0% (IBGE, 2024).

José Eduardo Faria (1994) reflete, já no contexto dos anos 90, acerca do caráter eminentemente técnico das decisões judiciais, as quais desprezam a questão da justiça, “convertendo os tribunais superiores em meras instâncias burocráticas de revisão de processos”.

É preciso destacar, no contexto de discussão da formação dos magistrados no Brasil, o processo de expansão vivenciado pelo Poder Judiciário, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Segundo Aquino (2017, p. 90), diante da incapacidade do Estado de satisfazer a anseios sociais, o Poder Judiciário passou a “[...] assumir um papel de enorme projeção da vida social [...]”, à medida que no exercício da função jurisdicional, precisa dar respostas concentradas aos cidadãos.

No Brasil, o processo de expansão do Poder Judiciário foi responsável pela ampliação do acesso à justiça, bem como da litigiosidade. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a sociedade busca respostas imediatas através do Poder Judiciário, este está “[...] edificado sob uma estrutura arcaica, formal e burocrática, não consegue absorver as demandas sociais [...]” (Aquino, 2017, p. 93), e, por consequência, põe em risco a legitimidade de sua atuação.

Nesse mesmo sentido, Rocha (2000, p. 1) assevera que foi no contexto de redemocratização da sociedade brasileira nos anos 1980, ao tempo em que se colocou na cena política a luta pelos direitos civis, políticos e sociais, que a importância do Poder Judiciário, seu papel e a avaliação da ação dos agentes e operadores processuais foi redescoberta. Reforça, também, como o Judiciário se apresenta de forma distanciada da sociedade:

A frágil produção teórica sobre a dinâmica institucional do Judiciário, sua atuação frente às questões públicas e a tímida luta de movimentos organizados no sentido de interferir na sua “política” são expressões da maneira como é percebido e como se apresenta à sociedade: com um caráter apolítico, técnico, neutro, subordinado apenas à lei parecendo, às vezes, acima ou fora do Estado e distanciada da sociedade. (Rocha, 2000, p. 1).

No contexto de discussão da redemocratização e da expansão do Poder Judiciário, é preciso refletir sobre determinadas especificidades do processo ocorrido no Brasil. Isto porque, aqui, não foi vivenciada uma efetiva “justiça de transição”, de modo que os crimes da ditadura foram anistiados e o “uso indiscriminado” da conciliação esgotou até mesmo as possibilidades de revelar a localização dos desaparecidos políticos (Almeida; Sinhoretto, 2013, p. 227). Nesse sentido, afirma-se

que “o contexto da redemocratização não chegou a produzir uma ruptura legislativa, organizacional ou institucional que sinalizasse de maneira inequívoca o início de uma nova era dos tribunais, nas prisões ou nas polícias” (Almeida; Sinhoretto, 2013, p. 228).

A correlação de forças internas ao campo político e à justiça brasileira também impactou no papel assumido pelo Poder Judiciário no contexto da redemocratização e do processo de reforma por si vivenciado:

As vantagens do receituário reformista proposto pelo discurso dominante são positivas para os capitalistas em geral, bem como para as elites políticas e jurídicas que tiveram aumentados seus poderes por meio de medidas que reforçam a decisão dos tribunais superiores [...] e submetem tribunais e juízes de instâncias inferiores a um controle disciplinar e administrativo centralizado. Essas reformas, contudo, mantiveram inalteradas a relação entre as elites políticas e jurídicas no que se refere às suas redes de relações e à nomeação política para as cúpulas da justiça (Almeida; Sinhoretto, 2013, p. 233).

Percebe-se, aqui, a influência do patrimonialismo, herdado dos portugueses e fortemente utilizado no regime militar brasileiro. Em decorrência deste, os interesses privados de grupos dominantes são assumidos por órgãos estatais como questões públicas, mesmo que isto signifique descumprir a lei (Rocha, 2000, p. 10). Diz Rocha (2000, p. 10):

O patrimonialismo, presente nas relações entre as diferentes instâncias do Estado e destas com a sociedade, convive com o modelo burocrático também presente nessas relações. Aliam-se no caso do Judiciário mecanismos tecnoburocráticos, como a nomeação dos juízes através de concurso público, com outros, favorecedores da política do favor. É o caso, por exemplo, da escolha pelo Executivo, dos representantes do Ministério Público e dos advogados que ocuparão um quinto dos lugares dos tribunais e a escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal por meio de indicação do Presidente da República ao Senado Federal.

Veja-se, portanto, que os campos político e jurídico estão intrinsecamente relacionados e, no contexto da sociedade brasileira, até mesmo se confundem. A formação dos magistrados também reflete a estrutura política na qual também foram inseridos os cursos de Direito do Brasil, cujos reflexos do colonialismo são perceptíveis até hoje.

De outra ponta, para que se possa analisar, em específico, o papel do Poder Judiciário no contexto da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, é preciso considerar, segundo Almeida (2010, p. 293), além do grau de feminização de tal grupo profissional, as oportunidades que a estrutura de poder do

grupo confere às mulheres no interior de sua organização e nas perspectivas de sua carreira.

Assim, o autor discorre que, em relação à advocacia e a magistratura, em que pese a tendência de feminização de suas bases profissionais, ainda persistem estruturas de poder nas quais os homens são dominantes, “[...] na composição de tribunais, entre líderes associativos e sócios dos grandes escritórios, nas formas de se vestir e de se portar profissionalmente [...]” (Almeida, 2010, p. 292).

O que se vislumbra, na prática, no que se refere à baixa participação das mulheres nas carreiras e instituições de justiça, é a persistência de barreiras sociais e políticas:

Nesse sentido, como ficou evidente no que se refere à baixíssima participação dos egressos de faculdades mais novas e menos prestigiadas no campo e das mulheres nas carreiras e instituições de justiça, não se trata de restrições institucionais ou de evolução geracional, mas sim de barreiras sociais e políticas; afinal, concursos públicos, direitos constitucionais e leis trabalhistas e critérios de promoção de carreiras permitem condições formais objetivas de igualdade de condições, e, quanto à questão geracional, décadas – tempo suficiente – já se passaram para que os efeitos da feminização e da expansão do ensino jurídico fossem sentidos também ao nível das elites dos juristas (Almeida, 2010, p. 304).

Válido ressaltar que, segundo levantamento⁸ feito em 2023 pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), órgão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o percentual de juízas no Poder Judiciário brasileiro é de 38%. Ademais, demonstrou-se, em relação à participação de mulheres como ministras e desembargadoras, que grande parte dos Tribunais de Justiça apresenta percentuais inferiores a 25%.

Cita-se, ainda, as agressões e ataques machistas sofridos pelas mulheres quando ocupantes de grandes cargos de poder no âmbito do Poder Judiciário. A título de exemplo, citam-se as ofensas proferidas por Roberto Jefferson à Ministra Cármen Lúcia, que subscreveu a Política Nacional em voga.

O ex-deputado, inconformado com decisão proferida pela Ministra em seu desfavor, a comparou a uma “prostituta”, disparando agressões verbais desqualificantes, com palavras de cunho sexista, misógino e discriminatório. O episódio, longe de ser um quadro isolado, ilustra a prática crescente de violência política contra a figura feminina no Brasil, cuja prática “expõe a democracia e intimida

⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Participação feminina na magistratura**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024.

as mulheres que ousam romper com os processos de interdição” (Ferreira, 2023, p. 5).

Nesse contexto, a 3ª Edição do Panorama da Violência Política e Eleitoral no Brasil apontou que entre 2022 e 2024 foram registrados 714 casos de violência política, o maior número desde o início da série histórica (Terra Direitos; Justiça Global, 2024).

Veja-se que a formação conservadora e elitista dos magistrados, bem como a existência de barreiras sociais e políticas ao ingresso de mulheres no Judiciário e à respectiva perspectiva de suas carreiras, são fatores decisivos para compreensão do processo de formulação da Política Nacional em voga.

Válido destacar, inclusive, a quantidade expressiva de homens que compuseram o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 54/2016, responsáveis pela elaboração da minuta da Resolução CNJ nº 254/2018, de modo que, das 13 (treze) pessoas designadas para tanto, quase metade (06), são do sexo masculino.

A propósito, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o percentual de participação feminina das Conselheiras nunca chegou a 50%. Conforme dados disponibilizados pelo próprio CNJ, no período compreendido de 2005 a 2022, o maior percentual de mulheres alcançado foi de 43%, em 2020, sendo que em 2022 este quantitativo já baixou para 20%. É o que se verifica nos gráficos abaixo:

Figura 1 - Gráficos da Participação Feminina da Conselheiras do CNJ

Gráfico 2 – Série histórica do percentual de participação feminina das Conselheiras do Conselho Nacional de Justiça, segundo o ano de posse.



Gráfico 3 – Série histórica do percentual de participação feminina das Conselheiras do Conselho Nacional de Justiça, segundo o ano de posse.



Fonte: CNJ (Brasil, 2025)⁹

⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Histórico de Conselheiros**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/historico-de-conselheiros/>. Acesso em: 29 dez. 2023.

Destaca-se, também, que à época da elaboração da Portaria nº 54 CNJ, assinada em 13 de maio de 2016 e responsável por designar o Grupo de Trabalho que atuou na elaboração da Política Judiciária em voga, a Desembargadora Daldice Maria Santana de Almeida era a única mulher que ocupava a posição de Conselheira, merecendo destacar que Nancy Andrighi exercia, à época, a função de Corregedora do Conselho. Tal contexto fica claro na fala da Conselheira Daldice, em entrevista concedida a esta pesquisadora, consoante trecho a seguir transcrito:

Quando eu cheguei ao CNJ, eu era a única conselheira mulher, foi em 2015, sendo que a corregedora era mulher. Depois, é que entrou um homem, e aí teve um período que eu fiquei somente eu mesma, período curto. Depois os que vieram, hoje eles estão buscando esse equilíbrio [...] Alguns eventos, às vezes, tinham só homem, não chamavam mulher. E quando chamavam mulher, era para ela mediar... não era para palestrar, não era para demonstrar a sua experiência. Como se o sexo definisse a sua capacidade de trabalho e de articulação teórica.

Veja-se, assim, que para análise mais aprofundada acerca do processo de formulação da política em voga, é necessário refletir acerca dos demais sujeitos e respectivos interesses envolvidos, o que se fará a seguir.

2.2 Os sujeitos e interesses envolvidos no processo de formulação

Sckell (2016, p. 165) assevera que, embora a lei seja produzida primeiramente por seu autor imediato (o Poder Legislativo), depende da atuação de vários sujeitos, a exemplo de advogados, juízes, clientes, o espaço público, que transformam conflitos em reivindicações jurídicas.

É evidente, pois, que para compreensão da formulação da Política Judiciária Nacional em voga, é preciso analisar não só o Poder Judiciário, mas todos os sujeitos que efetivamente participaram do processo em tela, ou mesmo aqueles cuja participação, a despeito de salutar, não foi franqueada.

Nesse sentido, dispõe Bourdieu (2011, p. 218):

A significação prática da lei não se determina realmente senão na confrontação entre diferentes corpos animados de interesses específicos divergentes (magistrados, advogados, notários, etc.), eles próprios divididos em grupos diferentes animados de interesses divergentes, e até mesmo opostos, em função sobretudo da sua posição na hierarquia interna do corpo, que corresponde sempre de maneira bastante estrita à posição de sua clientela na hierarquia social.

Nessa perspectiva, Butler (2016, p. 19) esclarece que o “sujeito” é uma questão crucial para a política, particularmente para a política feminista, haja vista que os sujeitos jurídicos são produzidos através de práticas de exclusão. Explica a autora:

Em outras palavras, a construção política do sujeito procede vinculada a certos objetivos de legitimação e de exclusão, e essas operações políticas são efetivamente ocultas e naturalizadas por uma análise política que toma as estruturas jurídicas como seu fundamento. O poder jurídico produz inevitavelmente o que alega meramente representar; conseqüentemente, a política tem que se preocupar com essa função dual do poder: jurídica e produtiva. [...] Não basta inquirir como as mulheres podem se fazer representar mais plenamente na linguagem e na política. A crítica feminista também deve compreender como a categoria das mulheres, o sujeito do feminismo, é produzida e reprimida pelas mesmas estruturas de poder por intermédio das quais se busca a emancipação (Butler, 2016, p. 20).

É necessário esclarecer que a Política Judiciária em voga foi instituída no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o qual, na realidade, não é um órgão jurisdicional, ou seja, não se trata de uma instância de julgamento, mas, sim, administrativa. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e instalado no ano seguinte, com atuação em todo território nacional. Consoante consta no próprio site institucional do Conselho, a sua função, no tocante à Política Judiciária, é a de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura.

A sua estrutura é disciplinada pelo artigo 103-B da Constituição Federal, de modo que é formado por 15 (quinze) membros, sendo que o seu Presidente é o mesmo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Nesse ponto, é válido destacar que, na época de elaboração da Resolução nº 254/2018 e da Portaria nº 15/2017, a Presidente do CNJ e do STF era a Ministra Cármen Lúcia, a segunda mulher a assumir a chefia do Supremo. Trata-se de contexto que vale ser pontuado, sobretudo porque, nesse período, Michel Temer exercia, de forma ilegítima, a presidência do país, em cenário que, como já dito, ressaltou desigualdades de gênero.

O surgimento do Conselho Nacional de Justiça foi precedido de um amplo e prolongado debate acerca da necessidade de implementação de um órgão de controle que primasse sobre a adequada atuação e desempenho da atividade judiciária (Aquino, 2017, p. 90).

Ainda sobre a sua composição, frisa-se que o artigo 103-B da Constituição Federal assim a discrimina:

I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; IV - um

desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; XI - um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal (Brasil, 1988).

A esse respeito, Maria da Glória de Aquino (2017, p. 128) critica a exigência de que a participação da sociedade civil se dê através de cidadãos com notável saber jurídico e reputação ilibada, ou seja, “atribui critério de moralidade e de conhecimento técnico específico, este último exclusivo da formação nas carreiras jurídicas”.

Nessa perspectiva, cumpre ressaltar que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 54/2016, responsável pela elaboração da minuta da Resolução CNJ nº 254/2018, é formado por sujeitos pertencentes, quase em sua totalidade, ao Poder Judiciário, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, de Tribunais Regionais Federais, de Tribunais de Justiça Estaduais, ou do próprio CNJ. A exceção diz respeito, tão somente, ao Procurador do Ministério Público do Estado de São Paulo Arnaldo Hossepian Salles Lima Júnior, o qual, à época da publicação da Portaria, era Conselheiro do CNJ.

Frisa-se que a referida Portaria foi assinada em 13 de maio de 2016, ainda durante a gestão do Ministro Ricardo Lewandowski, que foi sucedido, na Presidência do CNJ, pela Ministra Cármen Lúcia. O referido documento instituiu, *a priori*, Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de estudos visando à alteração da Resolução CNJ nº 128/2011, que determinou a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

Em seguida, este mesmo Grupo de Trabalho foi responsável por elaborar a Portaria CNJ nº 15, que instituiu, em um primeiro momento, a Política Judiciária de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. É o que consta no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, elaborado em 2018 no âmbito do próprio Conselho Nacional de Justiça:

Com o intuito de promover maior eficiência dos serviços judiciais por meio de ações de planejamento e de uma política judiciária própria que garantisse o acesso à Justiça sem, com isso, interferir na esfera autônoma de cada Tribunal, o CNJ, em 8 de março de 2017, por meio da Portaria CNJ n.15, instituiu a Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra Mulheres no Poder Judiciário, valendo-se de minuta elaborada por Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 54/2016, presidido pela Conselheira Daldice Maria Santana de Almeida e integrado pelos Conselheiros Arnaldo Hossepian Salles Lima Júnior, Fernando Cesar Baptista de Mattos e Bruno Ronchetti de Castro; pelos Juízes André Felipe Gomma de Azevedo (TJBA), Álvaro Kalix Ferro (TJRO), Adriana Ramos de Mello (TJRJ), Ben-Hur Viza (TJDFT); Andrea Nocchi (TRT4); Marixa Fabiane Lopes Rodrigues (TJMG) e Madgéli Frantz Machado (TJRS); e pelas Servidoras: Fernanda Paixão Araújo Pinto (Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ) e Celina Ribeiro Coelho de Moraes (Gabinete da Conselheira Daldice Santana). (Brasil, 2018).

Veja-se, no Quadro 1, a seguir, a composição do supracitado Grupo de Trabalho, com destaque para a função desempenhada e instituição à qual pertenciam os sujeitos atuantes:

Quadro 1 – Composição do Grupo de Trabalho de Elaboração da Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra Mulheres no Poder Judiciário

SUJEITO	FUNÇÃO DESEMPENHADA E INSTITUIÇÃO
DALDICE MARIA SANTANA DE ALMEIDA	Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região
ARNALDO HOSSEPIAN SALLES LIMA JÚNIOR	Procurador do Ministério Público do Estado de São Paulo
FERNANDO CESAR BAPTISTA DE MATTOS	Juiz Auxiliar no Superior Tribunal de Justiça
BRUNO RONCHETTI DE CASTRO	Juiz do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
ANDRÉ FELIPE GOMMA DE AZEVEDO	Juiz do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
ÁLVARO KALIX FERRO	Juiz do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
ADRIANA RAMOS DE MELO	Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

BEM-HUR VIZA	Juiz do Tribunal de Justiça do Distrito Federal
ANDREA NOCCHI	Juíza do Trabalho do Tribunal Regional Federal da 4ª Região
MARIXA FABIANE LOPES RODRIGUES	Juíza do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
MADGÉLI FRANTZ MACHADO	Juíza de Direito Titular do 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar de Porto Alegre
FERNANDA PAIXÃO ARAÚJO PINTO	Ex- Diretora Executiva do Departamento de Pesquisa Judiciária do Conselho Nacional de Justiça
CELINE RIBEIRO COELHO DE MORAES	Analista judiciária do Conselho Nacional de Justiça

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados públicos disponibilizados nos sítios eletrônicos oficiais dos Tribunais Regionais Federais das 3ª e 4ª Regiões, Ministério Público do Estado de São Paulo, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais de Justiça dos Estados da Bahia, Rondônia, São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais e Porto Alegre.

Nessa esteira, é válido pontuar que o termo sistemas de justiça é amplo e não se limita ao Poder Judiciário. É representado, além do juiz, por diferentes sujeitos que o compõem, entre eles as autoridades policiais, escrivães de polícia, membros do Ministério Público, advogados, procuradores, defensores públicos, entre outros. Segundo Campos (2008, p. 7), esse sistema é composto por diversas instituições responsáveis pela produção e distribuição da Justiça.

Não havia óbice, portanto, para que o supracitado Grupo de Trabalho fosse constituído, pelo menos, por sujeitos integrantes do sistema de justiça para além do Poder Judiciário, inclusive porque, um dos objetivos expressos na Resolução nº 254/2018 é o de fomentar “a integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade”.

Cumprido frisar que, em entrevista fornecida a esta pesquisadora, a Desembargadora Daldice Maria Santana de Almeida, ao ser questionada sobre a participação de pessoas “de fora” do Poder Judiciário na elaboração da Política, disse

se recordar apenas da participação de outras juízas que não constavam inicialmente na Portaria.

A propósito, o artigo 1º, parágrafo único, da Portaria nº 87/2016-CNJ previu que o “o Grupo poderá contar com o auxílio de autoridades ou especialistas de entidades públicas e privadas, com atuação na área correlata” (Brasil, 2016). Nos termos em que foi redigido, o dispositivo não abriu margem para participação de movimentos sociais de defesa dos direitos das mulheres, posto que se restringiu a “autoridades ou especialistas”.

Do texto da referida Portaria, se extrai a preferência pelo “lugar de autoridade”, que, segundo Morato *et al.* (2009, p. 86), pode ser relacionado com o papel dos *experts*, que faz com que, muitas vezes, a sociedade civil se veja despossuída de saber. As pessoas passam a achar que suas necessidades e decisões dependem do saber dos *experts*.

Trata-se de perspectiva que se relaciona com o que Pierre Bourdieu nomeia de “autoridade transcendente” (1981), que, no campo jurídico, adquire especial relevância. Isto porque, como no texto religioso, filosófico ou literário, no texto jurídico também estão em jogo lutas, pois a leitura é uma maneira de expropriação da força simbólica que nele se encontra em estado potencial. O cânone jurídico se transforma, então, em um reservatório de autoridade que segundo o sociólogo, garante, à maneira de um banco central, a autoridade dos atos jurídicos singulares (Bourdieu, 2011, p. 219).

O campo judicial é o espaço social organizado no qual e pelo qual se opera a transmutação de um conflito direto entre partes diretamente interessadas no debate juridicamente regulado entre profissionais que atuam por procuração e que têm em comum o conhecer e o reconhecer da regra do jogo jurídico, quer dizer, as leis escritas e não escritas do campo (Bourdieu, 2011, p. 223).

Verifica-se, assim, que desde a constituição do Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do texto da Política em análise, já é possível perceber que, de fato, o Poder Judiciário enxerga-se como uma autoridade “autossuficiente”, independente dos demais campos social e universal – justamente a ideologia que Bourdieu defende precisar ser afastada.

No contexto de discussão dos sujeitos e interesses envolvidos na Política Nacional em voga, é indispensável refletir sobre o papel dos movimentos de mulheres

no Brasil, os quais, contudo, parecem ter sido – deliberadamente ou não – afastados do processo de formulação em tela.

No contexto da luta pela redemocratização no Brasil, Rocha (2007, p. 09) dispõe que os movimentos feministas¹⁰ se destacaram nacionalmente, dentro das organizações e movimentos sociais que empreenderam frente ao Estado um amplo processo de interlocução, a fim de lutar pelo atendimento de suas demandas, por meio da formulação e implementação de políticas públicas. Explica Rocha (2007, p. 9) que:

[...] os novos sujeitos sociais que entraram em cena reivindicaram a construção de outro patamar para as relações entre o Estado e a sociedade civil, pelo fortalecimento da esfera pública, que proporcionasse a participação desses segmentos na definição, execução e controle das políticas públicas.

Ferreira (2013, p. 4) esclarece que, dentre as bandeiras levantadas pelos movimentos feministas, destacou-se a rediscussão sobre o sentido de político, na medida em que questões consideradas do mundo privado passam a ser vistas como questões políticas, caso da violência doméstica e familiar. Os vários assassinatos de mulheres pertencentes às classes média e alta do Brasil, praticados por maridos e companheiros, ensejou nos anos 70 a publicização de um problema cotidianamente mascarado. Desse modo, acrescenta Bandeira (2014, p. 7):

É sabido que, no final dos anos 1970, os assassinatos de mulheres cometidos pelos respectivos maridos, ex-maridos e companheiros localizados nos segmentos de classe média, ganharam visibilidade midiática e das autoridades, o que culminou com a mobilização da militância feminista a demandar políticas públicas de combate à violência contra as mulheres. Até então, os registros jornalísticos e as práticas jurídicas desses assassinatos assentavam-se no argumento da legítima defesa da honra, cuja espetacularidade teve exemplo no caso Doca Street, no qual Raul Fernando Street (Doca Street), em 1976, matou a socialite Ângela Diniz com quem teve um relacionamento amoroso. Com grande repercussão na época, o réu foi absolvido com a justificativa de que havia sido um crime de traição da mulher. A reação popular resultou em cancelamento do julgamento e, em uma segunda ocasião, acabou sendo condenado por homicídio. Tal episódio tornou-se paradigmático às reivindicações feministas, pois indicava o quanto o machismo estava presente na aplicação da lei.

Destaca-se que, em um primeiro momento, as ações dos movimentos feministas concentraram-se no eixo São Paulo e Rio de Janeiro. Posteriormente, passaram a atuar, também, nos Estados do Nordeste, Sul, Norte e Centro Oeste (Ferreira, 2013, p. 4). No Maranhão, Ferreira (2013, p. 6) pontua como marco de

¹⁰ Preliminarmente, é preciso esclarecer que os movimentos feministas apresentam diferentes abordagens, são extremamente diversos e plurais, razão pela qual opta-se pelo uso do termo no plural. Silva (1992, p. 20) identifica cinco movimentos: o conservantista, o liberal, o marxista-dogmático, o feminista radical e o feminista socialista.

surgimento do movimento feminista a criação do grupo de Mulheres da Ilha, em julho de 1980. Tratava-se de um espaço de reflexão acerca das questões discutidas no Curso de Extensão Mulher na Sociedade Brasileira, promovido pela Universidade Federal do Maranhão.

Outros grupos emergiram após a criação do Grupo de Mulheres da Ilha na década de oitenta com diferentes inspirações, dentre eles: o Grupo de Mulheres 8 de Março, Grupo de Mulheres Mãe Andresa, União de Mulheres, Espaço Mulher, Grupo Viva Maria, Mulheres do PDT. Na década de noventa surgem a Pastoral da Mulher, o Grupo Maria Firmina, os Grupos de Estudos nas Universidades, os Departamentos da Mulher nos sindicatos e nos partidos, o Coletivo de Mulheres Trabalhadoras Rurais. Atualmente, estes grupos estão aglutinados no Fórum Maranhense de Mulheres, que articula as lutas no Estado e promove a mediação dos grupos com setores do poder público e outras instituições (Ferreira, 2014, p. 362).

O que se percebe é que os movimentos feministas no Brasil se constituem como sujeitos de políticas públicas, exigindo do Estado que crie mecanismo para coibir atos violentos contra as mulheres e medidas articuladas capazes de superar as desigualdades de gênero, mas, sobretudo, atuando no sentido de publicizar as demandas das mulheres (Alencar, 2019, p. 27).

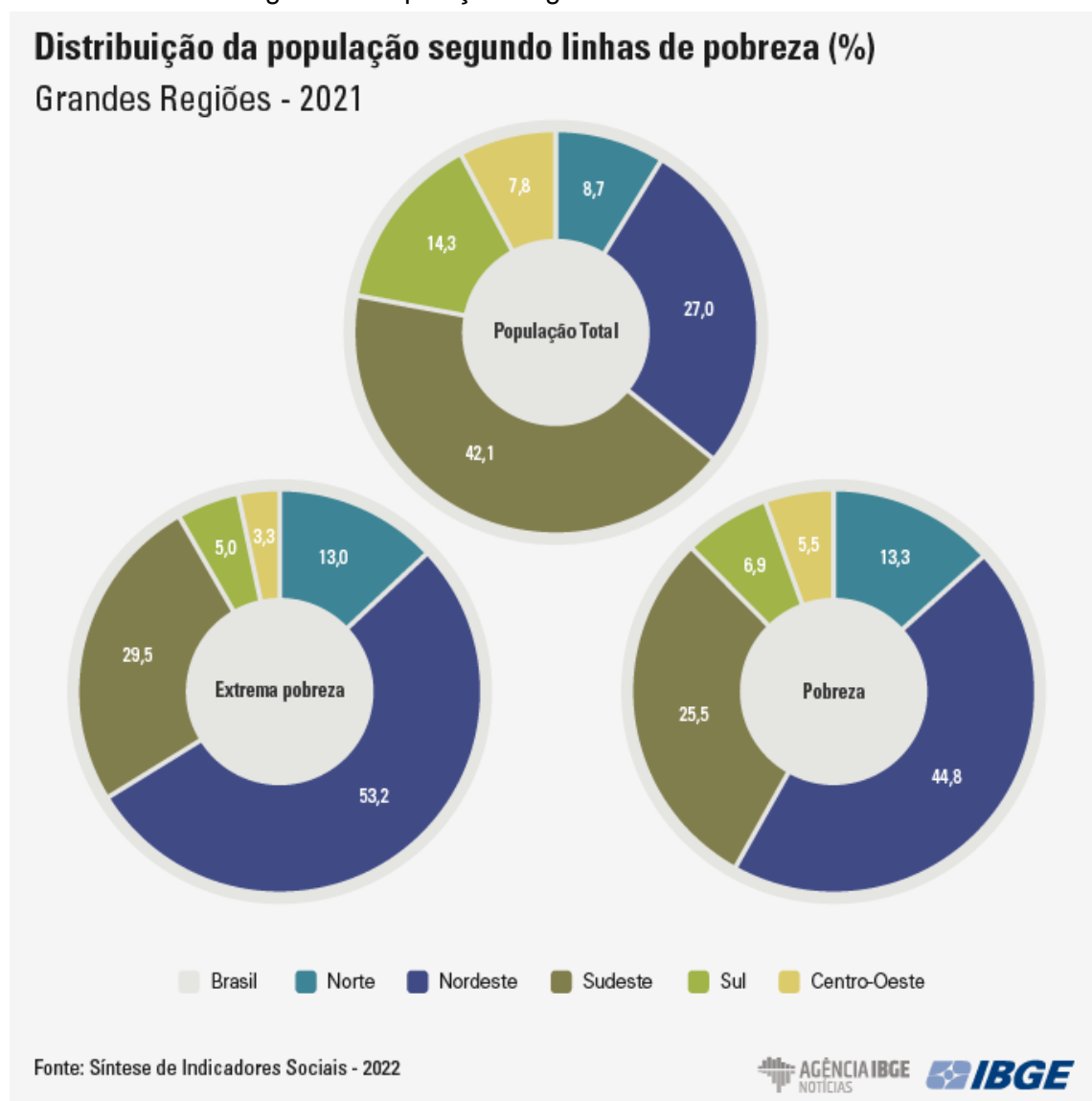
Nesse contexto, vale citar a compreensão de Habermas, acerca da função da esfera pública, qual seja, “[...] captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo [...]” (Habermas, 1997, p. 94), de modo que a esfera pública política só é formada a partir de “[...] contextos comunicacionais de pessoas virtualmente atingidas [...]” (Habermas, 1997, p. 97). Nesta esfera pública, sujeitos diversos lutam por influência, que, segundo Habermas (1997, p. 95) pode interferir no “[...] comportamento eleitoral das pessoas e na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais [...]”.

Vislumbra-se, portanto, que a captação e tematização de problemas femininos foi efetivada, no Brasil, pelos movimentos feministas. Não há dúvidas, de que sua participação no processo de formulação da Política em voga era indispensável, ao passo que o seu afastamento, longe de tratar-se de um mero esquecimento, revela a perpetuação de uma postura arcaica e burocrática do Poder Judiciário.

Por outro lado, ainda no que diz respeito aos sujeitos que foram designados para elaborar a Política Nacional em evidência, é válido pontuar que o Grupo de Trabalho supracitado foi formado por membros de todas as regiões do Brasil. Trata-se de acertada escolha política, considerando as latentes desigualdades regionais que perpassam um país de dimensões continentais, como o Brasil.

As estatísticas sociais referentes à pobreza no Brasil, coletadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ilustram a desigualdade social entre as regiões do Brasil, tendo sido constatado que, em 2021, o Nordeste (48,7%) e o Norte (44,9%) tinham as maiores proporções de pessoas pobres na sua população. No Sudeste e no Centro-Oeste, 20,6% dos habitantes estavam abaixo da linha de pobreza. O menor percentual foi registrado no Sul, de 14,2%. É o que se verifica no gráfico abaixo:

Figura 2 - População Segundo Linhas de Pobreza



Fonte: IBGE (2022)¹¹

¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>>. Acesso em: 01 de fev. de 2023.

A escolha de sujeitos de diferentes regiões do Brasil torna-se ainda mais importante no contexto de uma política cujo objeto central é o enfrentamento da violência contra as mulheres, cuja taxa de pobreza tende a ser ligeiramente maior¹². Conforme demonstra o Estudo de Pobreza Social elaborado pelo Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS):

Em 2021, por exemplo, enquanto 31,2% das mulheres se encontravam em situação de pobreza social, entre os homens essa cifra era de 29,6%. Possivelmente, essa desvantagem das mulheres se deve à formação de famílias monoparentais chefiadas por pessoas do sexo feminino, entre as quais a vulnerabilidade social tende a ser maior. No entanto, investigações mais detalhadas a esse respeito se fazem necessárias (Bagolin; Salata; Mattos, 2022, p. 14).

Destaca-se que em entrevista concedida a esta pesquisa, a Juíza Madgéli Frantz Machado ressaltou a importância da participação de juízes representantes das diversas regiões do Brasil, nos seguintes termos:

E aí eu me lembro que para construir essa resolução houve juízes representantes das diversas regiões do Brasil, acho que isso foi bem interessante, que a gente pôde utilizar então a experiência, o olhar, a visão, das mais diversas realidades do Brasil.

Ainda no que diz respeito ao processo de escolha dos membros que integraram o Grupo de Trabalho responsável pela elaboração da Política em voga, para além do aspecto regional, as entrevistadas apresentaram motivações diversas que, em tese, influenciaram esta escolha.

A Desembargadora Daldice, por sua vez, reconheceu que, à época, era a única Conselheira do gênero feminino, atribuindo também a essa circunstância a sua indicação como Presidente do Grupo de Trabalho. A entrevistada mencionou que não lidava com questão de combate à violência doméstica até então, já que atuava na área federal.

Já a Juíza Madgéli Frantz informou que a escolha dos membros se pautou na afinidade com a matéria da violência contra as mulheres.

¹² Considerando que a categoria da interseccionalidade baseia o desenvolvimento desta pesquisa, é válido ressaltar que este Estudo de Pobreza Social também demonstra que, em 2021, entre os brancos e amarelos a taxa de pobreza social era de 19,4%; enquanto isso, entre os pretos, pardos e indígenas a taxa era de 38,9%. Ao longo de toda a série histórica, a diferença média entre as duas taxas foi de 19,1 pontos percentuais a mais para o grupo dos pretos, pardos e indígenas (Bagolin; Salata; Mattos, 2022, p. 15).

Frisa-se que não consta no texto da Portaria nº 54/2016 a indicação, de forma expressa, de eventuais motivos para a escolha dos nomes que compuseram o Grupo de Trabalho, o que se pode atribuir, também, à própria análise discricionária do então Presidente do CNJ, o Ministro Lewandowski.

Destarte, as percepções das entrevistadas quanto a esse processo de escolha, como visto, são diversas, não sendo possível concluir, de forma categórica, quais fatores determinantes para a indicações dos nomes constantes na Portaria nº 54/2016.

3 A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Como já visto, foi por meio da Resolução nº 254 de 04 de setembro de 2018 que o Conselho Nacional de Justiça efetivamente consolidou a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Consoante já explicado no capítulo introdutório desta tese, o objetivo da referida Política foi o de definir “diretrizes e ações de prevenção e combate à violência”, e, também, garantir “a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência física, psicológica, moral, patrimonial e institucional, nos termos da legislação nacional vigente e das normas internacionais sobre direitos humanos sobre a matéria”, conforme previsto no artigo 1º do supracitado ato normativo (Brasil, 2018).

Ocorre que esta Política já fora anteriormente instituída pela Portaria nº 15, de 08 de março de 2017, assinada pela então Presidente do Supremo, a Ministra Cármen Lúcia.

É válido reforçar, embora tais considerações já tenham sido delineadas na introdução desta pesquisa, que a Portaria nº 15/2017 do Conselho Nacional de Justiça foi o documento que, de fato, originou a Política em voga. O texto foi reproduzido, praticamente na íntegra, pela Resolução nº 254/2018, com alguns breves acréscimos, que serão oportunamente mencionados¹³.

Tais documentos disciplinam os objetivos da Política, os órgãos responsáveis pela sua implementação, a adoção de mecanismos para coibir a prática da violência institucional, e preveem, ainda, procedimento de coleta de dados relativos à estrutura das unidades judiciárias especializadas e suas respectivas litigiosidades (Brasil, 2018).

Após o debate acerca do contexto sócio-histórico de formulação da Política, com ênfase na função política exercida pelo Poder Judiciário, na formação dos magistrados no Brasil e na atuação dos demais sujeitos envolvidos na sua elaboração, é necessário discutir acerca das concepções teórico-ideológicas que inspiraram esse processo.

¹³ Conforme página 12.

3.1 As concepções teórico-ideológicas que inspiraram a elaboração da Política

A análise das concepções teórico-ideológicas é essencial no contexto da avaliação política de políticas públicas. Conforme já mencionado na introdução da pesquisa¹⁴, esta é a concepção defendida por Maria Ozanira da Silva e Silva (2008, p. 114), que, se contrapondo à ideia de neutralidade deste movimento, destaca que a pesquisa avaliativa deve valorizar a crítica da política ou programa avaliado, através da busca pelos seus fundamentos teórico-conceituais.

Nesse sentido, a partir da análise da definição inicial da Política Nacional em voga, prevista no supracitado artigo 1º, já é possível perceber que o texto da Resolução e da Portaria reconhecem, expressamente, a necessidade de conferir efetividade prática não só à legislação nacional vigente sobre a matéria, mas, também, às normas internacionais, reconhecendo, portanto, que a violência contra a mulher se consubstancia em violação aos direitos humanos.

É válido asseverar que, além de definir os objetivos da política e prever mecanismos de enfrentamento, em específico, da violência doméstica e familiar, destacando-se o “Programa Nacional Justiça pela Paz em Casa”, a Resolução nº 254/2018 reconhece que é competência do Conselho de Nacional de Justiça o enfrentamento da chamada “violência institucional”, através da “elaboração e a execução de políticas públicas relativas às mulheres em situação de violência no espaço jurídico de atribuições do Poder Judiciário”.

Verifica-se, pois, que a Política Nacional em análise reconhece as contradições inerentes ao Poder Judiciário, o qual, a despeito de exercer a função de dizer o direito, não raro evidencia os interesses conflituosos existentes na sociedade, motivo pelo qual não pode ser compreendido dissociada do Estado (Rocha, 2000, p. 04), exercendo, notadamente, uma função política, como já discutido.

Destaca-se, ainda, que o artigo 2º da Portaria nº 15/2017 elenca os objetivos desta Política Judiciária (Quadro 2), quais sejam:

Quadro 2 - Objetivos desta Política Judiciária

I – fomentar a criação e a estruturação de unidades judiciárias, nas capitais e no interior, especializadas no recebimento e no processamento de causas cíveis e criminais relativas à prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero, com a implantação de equipes de atendimento multidisciplinar, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.340/2006;

¹⁴ Conforme página 20.

II – estimular parcerias entre órgãos governamentais, ou entre estes e entidades não governamentais, nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, para a efetivação de programas de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a mulher;
III – fomentar a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
IV – motivar o estabelecimento de parcerias com órgãos prestadores dos serviços de reeducação e responsabilização para atendimento dos agentes envolvidos em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher;
V – impulsionar parcerias com Instituições de ensino superior, objetivando a prestação de serviços de apoio técnico especializado;
VI – fomentar a celebração de Termos de Acordo com o Poder Executivo, visando incorporar aos currículos escolares conteúdos relativos aos direitos humanos, em todos os níveis de ensino, a igualdade de gênero e de raça ou etnia e a questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher; (art. 8º, IX, da Lei n. 11.340/2006);
VII – fomentar a política de capacitação permanente de magistrados e servidores em temas relacionados às questões de gênero e de raça ou etnia por meio das escolas de magistratura e judiciais (art. 8º, VII, da Lei n. 11.340/2006);
VIII – promover campanhas para a expedição de documentação civil às mulheres para permitir e ampliar seu acesso a direitos e serviços;
IX – favorecer o aprimoramento da prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar por meio do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”, destinado à realização de esforços concentrados de julgamento de processos cujo objeto seja a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher;
X – aperfeiçoar os sistemas informatizados do Poder Judiciário para viabilizar o fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, o processamento e o julgamento de ações cujo objeto seja feminicídio e das demais causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero;
XI – estimular a promoção de ações institucionais entre os integrantes do sistema de Justiça, para aplicação da legislação pátria e dos instrumentos jurídicos internacionais sobre direitos humanos e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres; (Conselho Nacional de Justiça, 2017).

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Por meio da Resolução nº 254/2018 acrescentou-se mais um objetivo, expresso no seu artigo 2º, inciso XII:

XII – aprimorar a qualidade dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres fomentando a integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade (Brasil, 2018).

Da análise dos artigos acima transcritos, é possível verificar que os objetivos traçados pela Política em pauta possuem em comum a perspectiva de que, para garantir a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência, é necessário, em suma, estruturar unidades judiciárias especializadas, fomentar a capacitação permanente de magistrados e servidores e viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar e a parceria com órgãos governamentais ou não, por meio de atuação em rede e em diversas áreas, sobretudo a da educação.

Como se sabe, no Brasil, a violência doméstica e familiar é disciplinada pela Lei Maria da Penha, sancionada desde 07 de agosto de 2006, no contexto de luta internacional pelo reconhecimento dos direitos femininos como direitos humanos, associada ao movimento feminista nacional que almejava, sobretudo, incluir esta pauta como questão pública e política.

Trata-se de diploma que já dispunha sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM), os quais, a teor do artigo 14 da citada lei, são órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, que poderão ser criados pela União, Distrito Federal e Territórios, e Estados, a fim de lidar com o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Ainda, o artigo 29 da mesma Lei prevê a possibilidade que os JVDFM sejam formados por uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

O CNJ, contudo, apresentou em 2023 um levantamento atualizado de informações sobre a atuação do Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha, em que foi constatado que desde o advento da Lei Maria da Penha, em 2006, até 2023, foram criadas apenas 153 (cento e cinquenta três) varas exclusivas para o processamento e julgamento de ações decorrentes da prática de violências contra as mulheres (Brasil, 2023, p. 43).

Trata-se de número insuficiente se comparado à quantidade crescente de casos tais. É o que se vê no gráfico abaixo, disponibilizado pelo próprio CNJ, que demonstra o número de casos de feminicídio novos e julgados por ano, a partir de 2020:

Figura 3 – Casos novos de feminicídio por ano e casos de feminicídio julgados por ano



Fonte: Brasil (2025)¹⁵

No que diz respeito à necessidade de viabilização de atendimento multidisciplinar às mulheres vítimas, percebe-se que a Política Judiciária em pauta, ao elencar esse objetivo, reconhece, pelo menos em um primeiro momento, a violência contra a mulher como um fenômeno complexo e cujo enfrentamento não depende, tão somente, de uma atuação isolada do Poder Judiciário.

Nesse sentido, Fernandes (2015, p. 242) compreende a violência contra a mulher como um fenômeno cultural, social e histórico, que reflete padrões apreendidos, naturalizados e repetidos por pessoas de todas as classes sociais e idades. Por isso, seu enfrentamento deve resultar de uma visão multidisciplinar compatível com a complexidade do fenômeno. Reforça a autora que a efetividade do processo protetivo e do processo penal criminal está condicionada à incorporação de

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números. Painel Violência contra Mulher**. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/>. Acesso em: 19 maio 2025.

conceitos multidisciplinares pelos aplicadores do Direito, que permitam compreender quem é a mulher vítima e qual é sua relação com o agressor (Fernandes, 2015, p. 242).

Saffioti (2004, p. 91) pondera que uma verdadeira política de enfrentamento à violência contra as mulheres pressupõe uma operação em rede, que englobe diversas áreas, com enfoque à qualificação em relações de gênero:

Uma verdadeira política de combate à violência doméstica exige que se opere em rede, englobando a colaboração de diferentes áreas: polícia, magistratura, Ministério Público, defensoria pública, hospitais e profissionais da saúde, inclusive da área psicológica, da educação, do serviço social etc. e grande número de abrigos muito bem geridos. Cabe ressaltar, uma vez mais, a necessidade urgente de qualificação destes profissionais em relações de gênero com realce especial da violência doméstica (Saffioti, 2004, p. 91).

É nessa perspectiva que a Política também reconhece a necessidade de fomento à celebração de Termos de Acordo com o Poder Executivo, visando incorporar aos currículos escolares conteúdos relativos aos direitos humanos, em todos os níveis de ensino, a igualdade de gênero e de raça ou etnia e a questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher. Trata-se de diretriz prevista no art. 8º, IX, da Lei n. 11.340/2006, em consonância com a previsão do artigo 26, §9º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

§ 9º Conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança, o adolescente e a mulher serão incluídos, como temas transversais, nos currículos de que trata o caput deste artigo, observadas as diretrizes da legislação correspondente e a produção e distribuição de material didático adequado a cada nível de ensino (Brasil, 2006).

A propósito, Ferreira *et al.* (2016, p. 58) dispõem que a socialização dos gêneros na família e na sociedade representa um dos fatores que pode influenciar na permanência de mulheres na situação de violência, embora isto nem sempre seja percebido por elas. Assim, as autoras propõem reflexões acerca dos processos educativos de forma a questionar as atribuições quanto ao gênero e à sexualidade, refletidas no contexto escolar e familiar.

Nesse sentido, Jorge Bacelar Gouveia (2013, p. 30), em entrevista concedida à Cláudia Maria da Costa Gonçalves e Ana Teresa Silva Freitas, explica que a educação para os direitos humanos não tem de ser necessariamente uma disciplina específica, ao passo que seus objetivos podem ser melhor alcançados se insuflar

conteúdos de outras disciplinas dos planos de estudos da escola, como a história, geografia, língua portuguesa ou estudos sociais.

Sobreleva destacar, por oportuno, que, nestes aspectos, a Política está em consonância com as disposições contidas na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada no Brasil através do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. O artigo 10 do referido diploma elenca uma série de medidas a serem adotadas pelos Estados-Partes na esfera da educação, conforme se vê:

Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, a fim de assegurar-lhe a igualdade de direitos com o homem na esfera da educação e em particular para assegurarem condições de igualdade entre homens e mulheres:

- a) As mesmas condições de orientação em matéria de carreiras e capacitação profissional, acesso aos estudos e obtenção de diplomas nas instituições de ensino de todas as categorias, tanto em zonas rurais como urbanas; essa igualdade deverá ser assegurada na educação pré-escolar, geral, técnica e profissional, incluída a educação técnica superior, assim como todos os tipos de capacitação profissional;
- b) Acesso aos mesmos currículos e mesmos exames, pessoal docente do mesmo nível profissional, instalações e material escolar da mesma qualidade;
- c) A eliminação de todo conceito estereotipado dos papéis masculino e feminino em todos os níveis e em todas as formas de ensino mediante o estímulo à educação mista e a outros tipos de educação que contribuam para alcançar este objetivo e, em particular, mediante a modificação dos livros e programas escolares e adaptação dos métodos de ensino;
- d) As mesmas oportunidades para obtenção de bolsas-de-estudo e outras subvenções para estudos;
- e) As mesmas oportunidades de acesso aos programas de educação supletiva, incluídos os programas de alfabetização funcional e de adultos, com vistas a reduzir, com a maior brevidade possível, a diferença de conhecimentos existentes entre o homem e a mulher;
- f) A redução da taxa de abandono feminino dos estudos e a organização de programas para aquelas jovens e mulheres que tenham deixado os estudos prematuramente;
- g) As mesmas oportunidades para participar ativamente nos esportes e na educação física;
- h) Acesso a material informativo específico que contribua para assegurar a saúde e o bem-estar da família, incluída a informação e o assessoramento sobre planejamento da família (Brasil, 2002).

Adota-se a concepção, portanto, de que, enquanto não for garantida, desde a base de formação dos juristas brasileiros, a qualificação interdisciplinar, com ênfase nas desiguais relações de gênero, a tendência dessa instituição, como diz Bandeira (2014, p. 11) é de se manter “falsamente neutra”:

As instituições configuram-se em espaços privilegiados, onde os princípios da perpetuação da dominação masculina são elaborados e impostos. Por isso que, associado a essas questões, o movimento feminista passou a demandar ações dirigidas ao sistema policial, no sentido de implantar processos de capacitação de seus quadros, como o de verificar o tipo de acolhimento e

tratamento dispensado às mulheres agredidas, assim como o de ampliar o entendimento sobre as situações de violência de gênero, uma vez que a tendência destas instituições é de se manterem falsamente "neutras" (Bandeira, 2014, p. 11).

Traçadas essas concepções teóricas e ideológicas que se extraem do próprio texto da Política Judiciária em vigor, é necessário refletir sobre o significado de alguns dos conceitos nela adotados, tais como o de violência contra as mulheres, gênero e solução de conflitos.

3.2 Violência contra as mulheres, gênero e solução de conflitos: os significados desses conceitos a partir das perspectivas feministas e dos Direitos Humanos

A princípio, é necessário destacar que a Política Judiciária Nacional em voga, embora possua a finalidade expressa de promoção de diretriz para a melhor implementação da Lei Maria da Penha, não trata, apenas, da violência doméstica e familiar contra as mulheres. “Ela volta-se, portanto, à incorporação da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional em geral” (Severi, 2019, p. 106).

Assim, para compreender a problemática da investigação em pauta, é necessário esclarecer primeiramente que, consoante explica Rocha (2007, p. 13), a violência é decorrente das contraditórias relações de classe, gênero e étnico-raciais. É estrutural, constitutiva dos sistemas de dominação e exploração¹⁶, e sua utilização é um dos mecanismos também empregados para conservar relações de poder.

No contexto de discussão desta política nacional, é imperioso destacar o compromisso assumido pelo Estado Brasileiro de concretizar as metas previstas na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, destacando-se o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 05, cujo item 5.2 é o de “eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e a exploração sexual e de outros tipos”.

¹⁶ Trata-se de contexto que pode ser compreendido pelo que Saffioti (2004, p. 130) chama de dominação-exploração ou exploração-dominação, na tentativa de explicar que não há, de um lado, a dominação patriarcal e, do outro, a exploração capitalista. Alternam-se os termos, para evitar a má interpretação da precedência de um processo e, por via de consequência, da sucessão do outro. Na realidade, não há dois processos, mas duas faces de um mesmo processo. O homem é visto como essencial, a mulher, como inessencial. O primeiro é considerado sujeito, a mulher, o outro. O fato de o patriarcado ser um pacto entre os homens não significa que a ele as mulheres não oponham resistência. Segundo a autora, sempre que há relações de dominação-exploração, há resistência, há luta, há conflitos (Saffioti, 2004, p. 130).

Considera-se, assim, que a problemática da violência contra as mulheres estende-se para muito além de meras relações privadas e envolve interesses globais, sobretudo porque o seu enfrentamento é pressuposto para a garantia de princípios democráticos e a construção de uma sociedade igualitária, em observância a ODS-5.

Nota-se que, diante da gravidade da problemática, que atinge o público feminino de países de todo o mundo, e impede a construção de um cenário global verdadeiramente igualitário e, por isso mesmo, democrático, é imperioso considerar a violência de gênero enquanto uma violação de direitos humanos das mulheres (Alencar; Aquino, 2020).

Conforme a análise de Costa (2014, p 25), a violência de gênero, para além de uma questão local ou mesmo familiar, afeta todos os cidadãos, homens e mulheres, e, além disso, se insere em uma discussão de planificação internacional. Conclui o autor que “gênero é uma questão de direitos humanos, e assim deve ser tratado” (Costa, 2014, p. 133).

Nessa senda, válido destacar que, desde a adoção da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), desenvolveu-se uma nova área do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com ênfase nos direitos humanos das mulheres (Vásquez, 2009, p. 37). Desse modo, vários foram os documentos normativos que, no âmbito internacional, objetivaram, em específico, a proteção da mulher e o enfrentamento da violência¹⁷.

Por outro lado, é necessário pontuar que a compreensão acerca da violência contra as mulheres, especialmente a doméstica e familiar, perpassa, necessariamente, pela concepção das posições aparentemente antagônicas que marcam as esferas pública e privada no Brasil e no mundo.

Nesse sentido, Hannah Arendt (2007, p. 59) associa o termo “público” a tudo o que pode ser visto e ouvido por todos, e obtém a maior divulgação possível. O mundo público, assim, constitui a própria realidade, e neste espaço apenas é tolerado aquilo que é tido como relevante, digno de ser visto ou ouvido. Em contrapartida, a autora, ao falar sobre a esfera privada, associando-a à propriedade, explica que o “homem

¹⁷ A ONU Mulheres do Brasil elenca alguns dos instrumentos internacionais que orientam sua atuação no contexto nacional, quais sejam: a já citada CEDAW; a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, adotados pelos governos na Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995; A Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança (2000); a Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que definiram um conjunto de metas para promover a igualdade de gênero entre 2000 a 2015 (Organização das Nações Unidas Mulheres, 2019).

privado” não se dá a conhecer, e, portanto, é como se não existisse. Portanto, aquilo que não é visto em público, a exemplo da violência doméstica e familiar contra a mulher, não é encarado como relevante.

Em que pese a autora estivesse se reportando, à época, às relações sociais mantidas na Grécia Antiga, certo é que este contexto não destoia da perspectiva em que ainda é tratada a violência doméstica e familiar no Brasil e no mundo (Prof. Marly). Nesse sentido, Ferreira (2007, p. 27) explica que o significado mais elementar do que é público e privado está na constatação de que há coisas que precisam ser ocultadas e outras que precisam ser divulgadas.

Nesse sentido, a compreensão da esfera doméstica como um espaço totalmente privado, segundo Rocha (2007, p. 34), reforça o entendimento de que os atos violentos ali praticados se trata de uma prática natural de resolução de conflitos, segundo os modelos e papéis instituídos pelo patriarca e pelas relações contraditórias de gênero. Continua a autora:

A despolitização do problema prejudica o processo de formulação e implementação de políticas de prevenção e combate à violência. Reafirma a sua legitimação social, como uma norma social que o Estado tolera, numa postura ambígua, pois ao mesmo tempo que tipifica como crime, é complacente com a sua prática, sobretudo no que se refere à atuação do aparato policial-judiciário quando da judicialização da violência, em que assume, na maioria das vezes, uma postura sexista, seletiva, de individualização dos casos e de defesa conservadora da ordem familiar (Rocha, 2007, p. 35).

Este processo de naturalização dos processos socioculturais de discriminação contra a mulher, conforme alerta Saffioti (1987, p. 10), “é o caminho mais fácil e curto para legitimar a superioridade dos homens, assim como a dos brancos, a dos heterossexuais, a dos ricos”. A propósito, é a partir dessa naturalização que se solidificou a crença de que o espaço social destinado às mulheres é o doméstico, privado:

É preciso atentar para processo inverso, que consiste em naturalizar processos socioculturais. Quando se afirma que é natural que a mulher se ocupe do espaço doméstico, deixando livre para o homem o espaço público, está-se rigorosamente, naturalizando um resultado da história. Dada a desvalorização social do espaço doméstico, os poderosos te, interesse em instaurar a crença de que este papel sempre foi desempenhado por mulheres. Para a solidificação desta crença nada melhor do que retirar desta atribuição de papéis sua dimensão sociocultural. Ao se afirmar que sempre e em todos os lugares as mulheres se ocuparam do espaço doméstico, eliminam-se as diferenciações históricas e ressaltam-se as características “naturais” destas funções (Saffioti, 1997, p. 11).

A autora, então, conclui que a dita inferioridade feminina nada possui de natural, ao contrário, é “exclusivamente social”, à medida em que é culturalmente construída:

Pode-se, pois, detectar, ainda uma vez, o processo de naturalização de uma discriminação exclusivamente sociocultural. A compreensão deste processo poderá promover enormes avanços na caminhada da conscientização, quer de mulheres, quer de homens, a fim de que se possa desmistificar o pretense caráter natural das discriminações praticadas contra os elementos femininos. Do exposto pode-se facilmente concluir que a inferioridade feminina é exclusivamente social. E não se luta pela igualdade social que se luta: entre homens e mulheres, entre brancos e não-brancos, entre católicos e neocatólicos, entre conservadores e progressistas (Saffioti, 1997, p. 15).

No que diz respeito à não participação estatal na problemática da violência de gênero, bem como às falhas identificadas na atuação do Judiciário em relação aos casos tais, Almeida (1998, p. 112) sustenta a hipótese de que estas circunstâncias omitem, na realidade, uma estratégia de gestão deste fenômeno, que, segundo a autora, é velada e eficaz. Diz ainda que:

[...] a manutenção de estruturas jurídicas tradicionais, a larga margem de discricionariedade dos agentes e do aparato de sujeitos envolvidos no âmbito policial-judiciário, a ausência ou deficiência de infra-estrutura que favoreça a ruptura da relação de violência e a educação marcada pelo sexismo, constituem o contexto desfavorável ao rompimento dessas situações violentas (Almeida, 1998, p. 112).

Nessa perspectiva, é salutar destacar o papel dos movimentos feministas em problematizar e inserir na agenda pública e política do país as pautas relativas a questões de gênero.

Vera Telles, ainda em 1999, já destacava que para além das garantias formais inscritas na lei, “[...] os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça [...]” (Telles, 1999, p. 4). A autora ressalta, assim, a necessidade de:

[...] reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais. Sentido político ancorado na temporalidade própria dos conflitos pelos quais as diferenças de classe, gênero, etnia, raça ou origem se metamorfoseiam nas figuras políticas da alteridade – sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronunciam sobre o justo e o injusto e, nesses termos, reelaboram suas condições de existência como questões que dizem respeito às regras da vida em sociedade (Telles, 1999, p. 4).

Assim, os movimentos feministas foram essenciais para problematizar, em linguagem pública, estes “dramas da existência” das mulheres que, até então, eram

reduzidos à esfera privada. O contexto de surgimento do feminismo, enquanto movimento social e político, é marcado por ideias iluministas e por ideais da Revolução Francesa e Americana, o que, no primeiro momento, se traduz na luta sufragista (Alencar, 2019).

Costa (2004, p. 3) esclarece que a partir dos anos 1920 a luta sufragista ampliou-se, em muitos países latino-americanos, sob a condução das mulheres de classe alta e média, que através de ações diretas junto aos aparelhos legislativos, logo conquistam o direito ao voto. No Brasil, a conquista data de 1930. Já nos anos 1970, o feminismo na América Latina se destaca na luta contra o autoritarismo e à repressão dos regimes militares dominantes.

A autora explica, também, que o feminismo traz para o espaço da discussão política as questões até então vistas e tratadas como específicas do privado, quebrando a dicotomia público-privado, base de todo o pensamento liberal sobre as especificidades da política e do poder político.

Para o pensamento liberal, o conceito de público diz respeito ao Estado e às suas instituições, à economia e a tudo mais identificado com o político. Já o privado se relaciona com a vida doméstica, familiar e sexual, identificado com o pessoal, alheio à política. Ao utilizar essa bandeira de luta, o movimento feminista chama a atenção das mulheres sobre o caráter político da sua opressão, vivenciada de forma isolada e individualizada no mundo do privado, identificadas como meramente pessoais (Costa, 2004, p. 2).

Sueli Carneiro (2003, p. 117), nessa perspectiva, destaca que foi a luta contra a violência doméstica e sexual que estabeleceu uma mudança de paradigma em relação às questões de público e privado:

A violência doméstica tida como algo da dimensão do privado alcança a esfera pública e torna-se objeto de políticas específicas. Esse deslocamento faz com que a administração pública introduza novos organismos, como: as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (Deams), os abrigos institucionais para a proteção de mulheres em situação de violência; e outras necessidades para a efetivação de políticas públicas voltadas para as mulheres, a exemplo do treinamento de profissionais da segurança pública no que diz respeito às situações de violência contra a mulher, entre outras iniciativas (Carneiro, 2003, p. 117).

Necessário discorrer, também, que no contexto da violência de gênero, a ideologia se apresenta como um relevante elemento de “reificação, alienação e coisificação”, nas palavras de Saffioti (2009, p. 51). Lembra a autora, nesse sentido, que as “três hastes do tripé”, tem, cada uma, sua própria ideologia: de gênero, de raça/etnia, de classe social. Burgueses, brancos e homens necessitam de suas

ideologias e de uma mais global, do tripé como um todo, para convencer seus explorados-dominados da legitimidade da ordem social implantada.

A ideologia, conforme Mészáros (2004, p. 65) “[...] não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada.” Diz o autor, ainda, que o poder da ideologia não pode ser subestimado, pois “[...] afeta tanto os que negam a sua existência, quanto os que reconhecem abertamente os interesses e os valores intrínsecos às várias ideologias” (Mészáros, 2004, p. 64).

A construção dos estereótipos de gênero, portanto, é reflexo da perpetuação da ideologia de dominação masculina. Nesse sentido, Fernandes (2015, p. 50):

O conceito de gênero existe em razão das desigualdades históricas, econômicas e sociais entre homens e mulheres e do modo como eles se relacionam, naturalizando um padrão desigual, que importa em submissão da mulher ao homem [...] Trata-se de uma relação de poder desigual. Embora homens e mulheres detenham poderes na relação – salvo absoluta impossibilidade de resistência física ou psicológica da vítima-, é a prevalência do poder do homem que sustenta a dominação e submissão da mulher.

Opera-se, portanto, a naturalização da desigualdade, o que gera a repetição de padrões de dominação e submissão, aprendidos e repassados de geração para geração. Para Bourdieu (2011, p. 15) trata-se do exercício do poder simbólico, que produz efeitos reais sem dispêndio aparente de energia.

A desigualdade de gênero, ao ser naturalizada historicamente, garante uma “verdadeira transubstanciação das relações de força fazendo ignorar-reconhecer a violência que elas encerram objetivamente”, conclui o autor. Bourdieu (2011, p. 36) trata, ainda, dos elementos de construção da realidade social:

Um dos instrumentos mais poderosos de ruptura é a história social dos problemas, dos objetos e dos instrumentos de pensamento, quer dizer, do trabalho social de construção de instrumentos de construção da realidade social (como as noções comuns, papel, cultura, velhice, etc., ou os sistemas de classificação) que se realiza no próprio seio do mundo social, no seu conjunto, neste ou naquele campo especializado.

É válido esclarecer que, apesar de Bourdieu não ter trabalhado com um conceito de gênero propriamente dito, seus conceitos denunciam um modo de pensar restrito a dicotomias e oposições, aqui se enquadrando o masculino e o feminino. A biologia e o corpo, segundo Bourdieu (2012, p. 9), são espaços onde as desigualdades entre os “sexos” naturalizam-se. Observe-se:

As aparências biológicas e os efeitos, bem reais, que um longo trabalho coletivo de socialização do biológico e de biologização do social produziu nos corpos e nas mentes conjugam-se para inverter a relação entre as causas e os efeitos e fazer ver uma construção social naturalizada (os "gêneros" como *habitus* sexuais) (Bourdieu, 2012, p. 9).

Acerca da relação entre o termo "violência contra a mulher" e a doutrina de Bourdieu, dispõe Façanha (2016, p. 162):

O termo "violência contra a mulher", apesar de genérico e amplo, pode ser compreendido sobre a ótica da doutrina de Bourdieu (2005) como dominação e manipulação do mais forte sobre o mais fraco, sendo mais forte por motivos físicos, de hierarquia familiar ou posição social. O agressor pode estar dentro de casa, no trabalho, na escola ou até na rua, podendo, inclusive, ser até uma pessoa próxima da vítima, sem a necessidade de coabitação.

No mesmo sentido, Saffioti e Almeida (1995, p. 32) compreendem que o gênero normatiza condutas masculinas e femininas, o que resulta em uma maior facilidade de naturalização do processo violento. Observe-se:

O gênero constitui uma verdadeira gramática sexual, normatizando condutas masculinas e femininas. Concretamente, na vida cotidiana, são os homens, nesta ordem social androcêntrica, os que fixam os limites da atuação das mulheres e determinam as regras do jogo pela sua disputa. Até mesmo as relações mulher-mulher são normatizadas pela falocracia. E a violência faz parte integrante da normatização, pois constitui importante componente de controle social. Nestes termos, a violência masculina contra a mulher inscreve-se nas vísceras da sociedade com supremacia masculina. Disto resulta uma maior facilidade de sua naturalização, outro processo violento, porque manietta a vítima e dissemina a legitimação social da violência.

As autoras Saffioti e Almeida (1995, p. 2) esclarecem que o inimigo da mulher não é propriamente o homem, mas a organização social de gênero cotidianamente alimentada não apenas por homens, mas também por mulheres, que reproduzem a lógica de dominação.

É preciso, ainda, avançar na discussão, a partir da compreensão de que a construção de uma sociedade igualitária não pode ser reduzida ao ângulo do gênero, razão pela qual se torna imprescindível o uso simultâneo da categoria do patriarcado. Saffioti (2004, p. 45) entende que não se trata de abolir o uso do conceito de gênero, mas de eliminar sua utilização exclusiva. O patriarcado ou ordem patriarcal de gênero se aplica a uma fase histórica e não apresenta a pretensão da generalidade nem da neutralidade, e deixa propositadamente explícito o vetor da dominação-exploração¹. Conforme Saffioti (2004, p. 45), "perde-se em extensão, porém se ganha em compreensão".

Assim, parte-se da compreensão de que a questão de gênero não se dissocia da categoria do patriarcado, a qual, segundo Pateman (1993, p. 63), está intimamente relacionada com o capitalismo. Nessa linha, explica que a história do contrato sexual permite visualizar que a sociedade civil, inclusive a economia capitalista, tem uma estrutura patriarcal.

A relação entre a economia capitalista e a estrutura patriarcal é melhor compreendida a partir da construção de Engels (1984, p. 70), que, ao tratar da origem das famílias, e, especificamente, da monogamia, explica que esta não aparece na história como uma reconciliação entre homem e mulher e, menos ainda, como a forma mais elevada de matrimônio. Do contrário, surge sob a forma de escravização de um sexo pelo outro.

Acrescenta o autor que o primeiro antagonismo de classes que apareceu na história coincide com o desenvolvimento do antagonismo entre o homem e a mulher na monogamia; e a primeira opressão de classes, com a opressão do sexo feminino pelo masculino.

Diante dessas considerações, verifica-se que a problemática da violência contra as mulheres é repleta de peculiaridades, haja vista que reflete padrões desiguais de gênero construídos historicamente, e reforçados pela estrutura patriarcal e capitalista. Por tal motivo, as soluções para os conflitos respectivos, sobretudo na esfera judicial, exigem esforços complexos.

A propósito, conforme previsto no supracitado artigo 1º da Resolução nº 254/2018 e da Portaria nº 15/2017, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi formulada com o escopo de garantir “a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência física, psicológica, moral, patrimonial e institucional”. Para compreender o significado de uma adequada solução de conflitos, é preciso discutir o sentido do efetivo acesso à justiça em si.

Nessa perspectiva, interessa pontuar que no Brasil, com o processo de expansão tardia do Poder Judiciário após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou-se a vivenciar, gradativamente, uma “ampliação do acesso à justiça e um aumento expressivo da litigiosidade, esta decorrente do ajuizamento de inúmeras ações judiciais” (Aquino, 2017, p. 92).

Em virtude da ausência de credibilidade na atuação do Executivo e do Legislativo, a atividade jurisdicional passou a abranger, também, assuntos antes

restritos à esfera de competência dos outros poderes estatais, que se revelaram incapazes de atender a demanda social que se firmou através da implementação do chamado Estado de Bem-Estar.

É nesse contexto que surge o que se chama de protagonismo judiciário. A esse respeito, reflete Santos (2011, p. 13):

O protagonismo dos tribunais emerge desta mudança política por duas vias: por um lado, o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos econômicos e sociais passa a ser um motivo de procura do judiciário. Muita da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde etc.) (Santos, 2011, p. 13).

De outro giro, o número excessivo de processos e a ausência de suporte estrutural motivaram uma crise institucional do Poder Judiciário, tendo em vista que suas instituições não estavam preparadas, tanto do ponto de vista do aporte funcional, quanto do aparelhamento sistêmico, de atender, com celeridade e eficiência, esta demanda (Aquino, 2017, p. 117).

Assim, verifica-se que a efetivação do acesso global à justiça, considerando, sobretudo, a necessidade de atendimento de inúmeras demandas que são submetidas ao Judiciário por diversos sujeitos sociais, perpassa pela aplicação de soluções não judiciárias dos conflitos, que se consubstanciam no que Mauro Cappelletti e Bryan Garth classificam como terceira onda de acesso à justiça. A propósito:

Os reformadores estão utilizando, cada vez mais, o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para solução dos litígios fora dos tribunais. Essas técnicas, é preciso que se digam, podem ser obrigatórias para algumas ou todas as demandas, ou podem tornar-se disponível com opção para as partes (Cappelletti; Garth, 1988, p. 66).

Veja-se que, em um primeiro momento, o acesso à justiça, diante de uma perspectiva liberal, restringia-se à compreensão de que todo cidadão tem liberdade para litigar em nome da defesa de seus interesses. A partir dos anos de 1960 esse conceito foi ampliado, momento em que passou a ser revestido de um conteúdo mais abrangente, associado à ideia de promoção de igualdade social (Fullin, 2019, p. 249). Assim,

[...] acessar a justiça deixou de significar somente a possibilidade de ter o judiciário à disposição, mas, além disso, dispor de condições reais (econômicas, culturais, institucionais) para acioná-lo. Em outras palavras, o acesso aos tribunais passou a ser visto como um problema social a ser debatido e gerido pelo poder público (Fullin, 2019, p. 250).

Nessa perspectiva, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, reconhecendo que o acesso à justiça, para além do aspecto formal consistente em acionar os órgãos judiciários, implica em acesso efetivo à ordem jurídica justa, bem como considerando a necessidade de consolidação de uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, instituiu, através da Resolução nº 125/2010, a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, que assim prevê:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13) Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão (Brasil, 2010).

O incentivo à adoção de meios consensuais de resolução de controvérsias tem refletido em uma maior efetividade da atuação do Judiciário, segundo revelam os dados do Relatório Justiça em Números de 2020, divulgados pelo CNJ, que apontou a menor taxa de congestionamento processual da história, em que 31,5% dos processos que tramitaram foram solucionados. Demonstram, ainda, que foram proferidas 3,9 milhões de sentenças homologatórias de acordos, que representam que 12,5% das demandas processuais foram solucionadas pela via da conciliação (Brasil, 2020).

No contexto da violência contra as mulheres, contudo, por vedação da própria Lei Maria da Penha, é expressamente vedada a adoção de métodos consensuais de solução de conflitos, haja vista que, nos termos do seu artigo 41, “aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995” (Brasil, 2006).

Ainda, o artigo 9º, §1º, da Resolução nº 254/2018 proíbe, expressamente, a participação de juízes como facilitadores, mediadores ou qualquer outro tipo de atuação similar:

§ 1º Para a adequada solução dos conflitos mencionados no art. 1º, garantia da prevenção e repressão da situação configurada no *caput* e resguardo do princípio do devido processo legal, fica vedada a participação de juízes como mediadores, facilitadores ou qualquer outro tipo de atuação similar, nos processos em que atuem como julgadores, em observância ao princípio da confidencialidade (Brasil, 2018).

É válido relembrar que, antes da edição da Lei Maria da Penha, os casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres eram de competência dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), regulados pela Lei nº 9.099/95¹⁸. Trata-se de diploma severamente criticado pelos movimentos feministas, que lutavam para o reconhecimento de uma lei específica de proteção às mulheres (Brasil, 1995).

A Lei nº 9.099/95 estabelece medidas despenalizadoras (conciliação, transação penal, exigência de representação nos crimes de lesão corporal leve e lesão corporal culposa e suspensão condicional do processo) que, se apresentam resultados efetivos no que diz respeito a procedimentos comuns, nos casos de violência doméstica e familiar resultavam em impunidade em larga escala (Brasil, 1995).

É certo que literatura penal brasileira, de uma maneira geral, foi favorável à criação dos JECRIMs e às suas promessas de despenalização, sobretudo porque resultam em maior celeridade na resolução de processos penais. Os movimentos feministas, por sua vez, desde a entrada em vigor da Lei já questionavam até que ponto a nova tendência de um direito penal conciliador e flexível, baseado na vontade da ofendida, não colocaria em risco as vulneráveis vítimas da violência doméstica. Porto (2012, p. 43), nessa linha, dispõe que:

Ao que se sabe, a condenação dos JECrims e da Lei 9.099/95 adveio do movimento feminista, pois o projeto original enviado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, não excluía a violência doméstica contra a mulher do âmbito dos Juizados Especiais Criminais, mas tão somente estabelecia diferenciações no procedimento e nas penas aplicáveis. Entretanto, pesquisas e observações empíricas levadas a efeito por ONGs feministas denunciaram que as mulheres, vítimas de violência doméstica, eram quase que compelidas pelos operadores jurídicos dos JECrims – especialmente juízes e promotores – a aceitarem conciliações que, nem sempre, ajustavam-se à sua vontade e, mesmo quando insistiam na representação, viam seu agressor livrar-se mediante o pagamento de cestas básicas ou aviltantes prestações pecuniárias.

¹⁸ Destaca-se que, em âmbito federal, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais são regulados pela Lei nº 10.259/2011, cuja competência é julgar as infrações de menor potencial ofensivo de competência da Justiça Federal.

Assim, os JECRIMs eram os responsáveis pela apreciação, de forma majoritária, de litígios que envolviam a violência doméstica, conflito este de especial peculiaridade por abranger o âmbito familiar e relações íntimas de afeto entre vítima e agressor¹⁹.

Nesta feita, contundente a crítica feita à Lei nº 9.099/95, à medida que naturalizava e minimizava essa forma de violência de contornos muito específicos e peculiares. Diante de tal contestação, a Exposição de Motivos da Lei Maria da Penha²⁰ foi categórica ao demonstrar as falhas dos JECRIMs:

37. O atual procedimento inverte o ônus da prova, não escuta as vítimas, recria estereótipos, não previne novas violências e não contribui para a transformação das relações hierárquicas de gênero. Não possibilita vislumbrar, portanto, nenhuma solução social para a vítima. A política criminal produz uma sensação generalizada de injustiça, por parte das vítimas, e de impunidade, por parte dos agressores.

38. Nos Juizados Especiais Criminais, o juiz, ao tomar conhecimento do fato criminoso, designa audiência de conciliação para acordo e encerramento do processo. Estas audiências geralmente são conduzidas por conciliadores, estudantes de direito, que não detêm a experiência, teórica ou prática, na aplicabilidade do Direito. Tal fato pode conduzir a avaliação dos episódios de violência doméstica como eventos únicos, quando de fato são repetidos, crônicos e acompanhados de contínuas ameaças.

39. A conciliação é um dos maiores problemas dos Juizados Especiais Criminais, visto que é a decisão terminativa do conflito, na maioria das vezes induzida pelo conciliador. A conciliação com renúncia de direito de representação geralmente é a regra.

40. Caso não haja acordo, o Ministério Público propõe a transação penal ao agressor para que cumpra as condições equivalentes à pena alternativa para encerrar o processo (pena restritiva de direitos ou multa). Não sendo possível a transação, o Ministério Público oferece denúncia e o processo segue o rito comum de julgamento para a condenação ou absolvição. Cabe ressaltar que não há escuta da vítima e ela não opina sobre a transação penal. (Brasil, 2004d).

Ao dispensar aos casos de violência doméstica o mesmo tratamento que dispensa a qualquer outro fato enquadrado ao mesmo tipo penal, a Lei nº 9.099/95 desconsiderava os reais interesses da vítima e a necessidade de oferecer não só uma solução formal e tecnicamente adequada, mas uma efetiva pacificação do conflito (Alencar, 2019, p. 32).

¹⁹ A edição da Lei Maria da Penha afastou a competência dos JECRIMs em relação aos casos de violência doméstica e familiar. Contudo, importante pontuar que a Resolução nº 125 do CNJ, de 2010, mesmo após a edição da referida Lei, previu a instituição da Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, a fim de estimular a solução consensual de controvérsias, sem a necessária exclusão dos casos de violência doméstica e familiar dessa política. Alerta-se, portanto, à necessidade de cautela quanto à adoção da Resolução nº 125 em relação aos casos de violência contra as mulheres, tendo em vista a crítica já realizada à utilização de medidas despenalizadoras em casos tais, de especial peculiaridade.

²⁰BRASIL. **EM** nº **016** - **SPM/PR**. Brasília, DF: [s.n.], 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/SMP/2004/16.htm. Acesso em: 5 jun. 2024.

Destaca Hermann (2004) que o Poder Judiciário ao receber um caso, encartado no Termo Circunstanciado, confirmava a tendência de que a Lei desconsiderava o conflito de origem e dispensava à violência doméstica o mesmo tratamento que dispensaria a qualquer outro contexto.

Para discutir a adequada solução de conflitos relativos à violência contra as mulheres, é preciso considerar, também, o que Fullin (2019, p. 254) denomina de barreiras culturais e sociais de acesso à justiça, as quais

são agravadas ou atenuadas dependendo do grau de vulnerabilidade social da parte lesada, vulnerabilidade esta ligada a variáveis como gênero, raça, idade, escolaridade, local de moradia, entre outras. Há, portanto, grupos sociais que, segundo tais variáveis, podem ter, em determinados tipos de conflito, menor acessibilidade ao serviço público de administração de conflitos.

Fernandes (2015) explica que, diante das peculiaridades da violência contra as mulheres, os moldes tradicionais de aplicação do Direito não são suficientes para garantir efetiva proteção às vítimas, o que somente se alcança a partir de uma visão multidisciplinar:

Essas ponderações demonstram que o Direito, como tradicionalmente concebido, não é dotado de efetividade em violência doméstica. As peculiaridades dessa forma de violência, a postura da vítima, a dificuldade de se produzir provas e a costumeira retratação da ofendida obrigam o aplicador do Direito a transcender os moldes tradicionais para que possa proteger as vítimas que não se protegem sozinhas. E isso somente é possível com uma visão multidisciplinar e a noção de que o processo tem uma finalidade maior do que aplicar a pena, que é proteger a vítima e romper com a história de violência daquela família e daquelas pessoas (Fernandes, 2015, p. 120).

Morato *et al.* (2009, p. 76), ao analisarem a atuação dos profissionais responsáveis pelo acompanhamento da violência doméstica no Brasil, constataram que as mulheres, em um primeiro momento, depositam sua confiança no sistema tradicional de punir criminalmente o agressor, no entanto, quando convidadas a dar ao Estado o seu aval para prosseguimento da apuração, retrocedem e recusam respostas de caráter meramente criminal.

Nota-se, portanto, o caráter paradoxal e peculiar desse tipo de violência e, mais ainda, a inadequação ou insuficiência dessas respostas. Sendo assim, como “estratégias alternativas para o sistema judiciário”, destacaram-se dois aspectos:

A valorização das equipes multidisciplinares, que inclui as terapêuticas no acompanhamento da vítima, dos agressores e dos familiares, e a ênfase na atuação do Judiciário, voltada para as transformações sociais, numa função preventiva, com a ampliação da rede social de apoio. Diante da problemática

da violência doméstica, percebe-se que os operadores de justiça consideram-na um fenômeno construído socialmente e, por isso, suas soluções ultrapassam os limites do Judiciário. Daí a necessidade do estabelecimento de uma atuação conjunta do sistema Judiciário e da sociedade civil, inclusive com a criação e implementação de políticas públicas que diminuam assimetrias sociais e promovam a inclusão social. Assim, quanto às equipes multidisciplinares para o acompanhamento da vítima, do autor da agressão e dos familiares, os entrevistados demonstraram valorizá-las e, até mesmo, indicaram a ampliação desses serviços na estrutura jurídica (Morato *et al*, 2009, p. 87).

A Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres se propõe a solucionar, adequadamente, estes conflitos em análise. O que resta saber é se, no seu texto, há a previsão de mecanismos aptos a garantir a efetiva proteção judicial das vítimas, condizentes com os objetivos nele previstos. Para tanto, se analisará o desenho institucional da Política em vigor.

4 UMA ANÁLISE CRÍTICA DO DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A princípio, é válido pontuar a compreensão de Bucci (2002) no sentido de que a política pública transcende os instrumentos normativos do plano do programa. Nessa perspectiva, a escolha das diretrizes da política e os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são “vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que deverão a certos resultados” (Bucci, 2002, p. 8).

Parte-se do pressuposto, portanto, que o desenho institucional da Política Judiciária Nacional em pauta revela, sobretudo, uma escolha, cujos termos e objetivos transcritos nos respectivos atos normativos instituidores revestem-se, também, de significado político.

Nesse sentido, o desenho pode ser compreendido como o conteúdo da política, notadamente as configurações de conjuntos de elementos dos quais se espera certos resultados, o que compreende os esquemas de ideias que antecedem e guiam tal “arranjo proposital” (Aguiar; Lima; Lui, 2022, p. 30).

Ainda, parte-se da perspectiva de que o desenho de uma política pública é constituído por meio de complexas e mutáveis relações, entre uma diversidade de sujeitos diversos, estatais e não estatais, em diferentes posições (Severi, 2019, p. 103).

Assim, para análise do desenho da Política em pauta, serão considerados os três eixos que a estruturam, conforme consta no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do próprio Conselho Nacional de Justiça (2018), *in verbis*:

A Portaria 15/2017 definiu diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, estruturando aquela política judiciária em três eixos. No primeiro, estabeleceu objetivos e diretrizes a serem realizados e obedecidos pelos tribunais para garantia dos direitos fundamentais das mulheres nas relações domésticas e familiares, resguardando-as contra práticas de discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Além disso, elevou as Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência à condição de órgãos permanentes dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, com previsão de dotação orçamentária específica para a execução dos seus projetos, reforçando a sua estrutura e atribuições. No segundo eixo, determinou o aprimoramento da qualidade e o aumento da celeridade na prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher por meio de capacitação e da formação

inicial, continuada e especializada de juízes, servidores e colaboradores, na área do combate e prevenção, além de esforços concentrados de julgamento e ações multidisciplinares de enfrentamento à este tipo de violência, como os realizados na Campanha Justiça pela Paz em Casa, institucionalizada como Programa Nacional Justiça pela Paz em Casa. No terceiro e último eixo, estabeleceu os parâmetros para a remessa e a coleta regular das informações sobre a estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dos dados sobre esta litigiosidade específica, implicando no estabelecimento da parametrização adequada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ para a transmissão e coleta dos dados produzidos nessas semanas pelos tribunais, com produção de relatório analítico anual da política judiciária correspondente e relatório sobre os resultados de cada uma das três semanas anuais de esforço concentrado do Programa Nacional Justiça pela Paz em Casa, além da adequação das Tabelas Processuais Unificadas (Brasil, 2018).

Em momento anterior à análise dos eixos estruturantes da Política em si, contudo, considerou-se pertinente refletir acerca dos atos normativos escolhidos para a sua instituição, e os significados políticos advindos dessa escolha. É o que se discutirá a seguir.

4.1 Portaria versus Resolução: a escolha destes atos normativos também possui significado político?

Como vista, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher foi inicialmente instituída, no âmbito do CNJ, através da Portaria nº 15, de 08 de março de 2017, cujo texto foi assinado pela então Presidente do Supremo Tribunal Federal, a Ministra Cármen Lúcia.

Em seguida, em 04 de setembro de 2018, foi publicada a Resolução nº 254, que igualmente regulou a Política Judiciária Nacional em pauta.

Os textos de ambos os documentos são praticamente idênticos, no entanto, no texto da Resolução, foi acrescentado o inciso XII ao artigo 2º, de modo que passou a ser previsto o seguinte objetivo da Política:

XII – aprimorar a qualidade dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres fomentando a integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade (Brasil, 2018).

No texto da Resolução também foi incluído Capítulo próprio, destinado a regular a violência institucional contra as mulheres, nos seguintes termos:

Art. 9º Configura violência institucional contra as mulheres no exercício de funções públicas a ação ou omissão de qualquer órgão ou agente público que

fragilize, de qualquer forma, o compromisso de proteção e preservação dos direitos de mulheres.

§ 1º Para a adequada solução dos conflitos mencionados no art. 1º, garantia da prevenção e repressão da situação configurada no caput e resguardo do princípio do devido processo legal, fica vedada a participação de juízes como mediadores, facilitadores ou qualquer outro tipo de atuação similar, nos processos em que atuem como julgadores, em observância ao princípio da confidencialidade.

§ 2º O atendimento às mulheres em situação de violência, para fins de concessão de medidas protetivas de urgência, deve ocorrer independentemente de tipificação dos fatos como infração penal.

Art. 10. Os órgãos do Poder Judiciário deverão adotar mecanismos institucionais para coibir a prática de ato que configure violência ou que possa atingir os direitos à igualdade de gênero.

Art. 11. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas deverão encaminhar mensalmente ao Conselho Nacional de Justiça as informações relativas às mulheres e adolescentes gestantes e lactantes custodiadas no sistema prisional ou internadas, por meio de sistema de cadastramento disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo deverão ser prestadas mensalmente, até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido e, em nenhuma hipótese, deve expor o nome do lactente (Brasil, 2018).

Por fim, também foram acrescentados no texto da Resolução os artigos 13 e 14, *in verbis*:

Art. 13. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, publicará anualmente Relatório Analítico sobre a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Art. 14. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, publicará em seu sítio eletrônico relatório sobre cada semana de esforço concentrado do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa” (Brasil, 2018).

Excluídos os acréscimos citados, os textos da Portaria e da Resolução são idênticos entre si. Verifica-se, portanto, que efetivamente foram publicados dois documentos, com teor similar, para instituir a mesma Política Judiciária. Trata-se de circunstância que merece especial reflexão no contexto desta pesquisa, pois reveste-se, também, de cunho político.

Isto porque, consoante Manual de Padronização de Publicações disponibilizado pelo próprio CNJ, a Portaria deve ser utilizada nos seguintes casos:

Ato sobre a administração (admissão, exoneração, delegação de competência, designação, elogio, punição etc.), editado pelo Presidente do CNJ, Corregedor Nacional de Justiça, Secretário-Geral, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica ou Diretor-Geral, destinado a instruir assuntos concernentes à administração. Usa-se também a portaria para orientar os servidores na aplicação de textos legais e disciplinar matéria não regulada em lei (Brasil, 2021).

Nota-se, portanto, que não é a Portaria o instrumento adequado para instituição de Políticas no âmbito do CNJ, posto que o seu objetivo é o de publicar atos sobre a administração e para fins de orientação de servidores.

Por outro lado, é a Resolução o ato normativo utilizado para promulgação de Políticas do Conselho, posto que é de competência do Plenário e possui a finalidade de estabelecer normas gerais, de caráter vinculante e geral (Brasil, 2021).

Inclusive, em consulta ao Painel de Políticas Judiciárias Nacionais Programáticas, verifica-se que todas as Políticas Judiciária instituídas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça assim o foram por intermédio de Resolução, e não de Portaria. É o que se observa nos dados constantes no quadro abaixo:

Quadro 3 – Políticas Judiciárias

RESOLUÇÃO	POLÍTICA JUDICIÁRIA
547/2024	Política de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário.
543/2024	Programa Novos Caminhos – Programa Nacional Permanente de Apoio à Desinstitucionalização de Crianças e Adolescentes Acolhidos e a Egressos de Unidades de Acolhimento
520/2023	Política Judiciária sobre Pessoas Idosas e suas interseccionalidades
510/2023	Política Judiciária para Tratamento Adequado dos Conflitos Fundiários de Natureza Coletiva
492/2023	Política para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário
471/2022	Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário
470/2022	Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância
435/2021	Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário - SINASPJ
401/2021	Política Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário
400/2021	Política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário
396/2021	Estratégia Nacional de Segurança Cibernética do Poder Judiciário (ENSEC-PJ)

RESOLUÇÃO	POLÍTICA JUDICIÁRIA
395/2021	Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário
370/2021	Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD)
446/2022; 420/2021; 385/2021; 372/2021; 345/2020; 335/2020	Programa Justiça 4.0
359/2020	Política de aprimoramento dos Sistema dos Juizados Especiais
351/2020	Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação
325/2020	Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026
324/2020	Política de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário - Proname
308/2020	Política de Auditoria Interna do Poder Judiciário - SIAUD-Jud
288/2019	Política Judiciária para a promoção da aplicação de alternativas penais
255/2018	Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário
254/2018	Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário
240/2016	Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário
225/2016	Política Nacional de Justiça Restaurativa
212/2015	Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas
207/2015	Política de Atenção Integral à Saúde dos Magistrados e Servidores do Poder Judiciário

RESOLUÇÃO	POLÍTICA JUDICIÁRIA
194/2024	Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição
192/2014	Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição
158/2012	Política Judiciária de Gestão dos Precatórios
530/2023; 107/2010	Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde
125/2010	Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário
85/2009	Política de Comunicação Social Integrada para o Poder Judiciário

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça

Com base nessas informações, questionou-se as entrevistadas acerca do motivo da publicação do texto da Política, inicialmente, através de uma Portaria. Em resposta, Madgéli Frantz Machado suscitou a possibilidade de, em um primeiro momento, ter surgido algum tipo de resistência, pela própria dificuldade dos operadores do sistema, de iniciar uma política que, nas suas palavras, era “absolutamente nova”. Veja-se trecho da sua fala:

E o que acontece, pensando num caminho lógico dentro de uma instituição... Eu imagino que tenha sido construído através de uma portaria justamente porque foi o primeiro passo que foi dado dentro do CNJ a partir de uma política que era absolutamente nova. E toda essa política passou a ser estruturada a partir da Lei Maria da Penha, lá em 2006, e foi tendo um caminho... A gente sabe que a própria temática do enfrentamento à violência contra a mulher não é um caminho fácil ser percorrido em nenhum espaço. Talvez tenha encontrado alguma resistência naquele momento para começar com uma política. A resistência que eu quero dizer não é que as pessoas fossem contra, mas até pela dificuldade dos operadores do sistema de ir encontrando os caminhos. Estava todo mundo, vamos dizer assim, caminhando, todo mundo querendo construir políticas e alternativas. E no próprio âmbito dos tribunais havia muitas coisas ainda, muito pouca coisa sendo construída. A começar pela questão dos juizados especializados. Até hoje a gente ainda não conseguiu um avanço significativo. A gente vê que paulatinamente os tribunais vêm criando novos juizados. Tanto que a gente agora, a cada ano que tem aquela questão do selo, que o CNJ tem o prêmio, o CNJ tem qualidade, a gente sempre busca melhorar os quesitos de forma que os tribunais sejam incentivados a criar unidades especializadas e mais que isso, unidades especializadas com equipes técnicas. Então é um caminho muito difícil. Então eu vejo que foi uma portaria para a gente começar e ver, até descobrir o que você tinha. Porque até a questão mesmo dos dados, sempre foi difícil a gente obter os dados dos tribunais, que às vezes não respondiam as demandas que eram perguntadas. Então foi um caminho, um caminho lógico e acho que foi bem importante justamente para ver, e bom,

a partir dessa portaria a gente identificou tais e tais situações e agora então a gente tem que partir para construir uma resolução de forma a tornar obrigatório por parte de todos os tribunais. E eu acho que isso foi importante porque a gente se baseou justamente nessa experiência, no que não estava dando certo e o que a gente então tinha que construir ali naquela política (Machado, 2024).

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a Resolução é considerada um ato normativo primário, dotado de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. É o que se visualiza da ementa de decisão da Corte Supremo, ao julgar a ADI nº 5547:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTA. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. **1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.** 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente. (ADI 5547, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22-09-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020) – sem grifo (Brasil, 2020).

Veja-se, assim, que é cristalina a diferença, no que diz respeito aos efeitos práticos, entre a edição de uma Portaria e uma Resolução, haja vista que esta última se reveste de força de lei, com caráter vinculante, e passível, inclusive, de controle de constitucionalidade.

A Portaria, portanto, pode ser considerada um ato normativo de efeitos puramente internos, usualmente utilizada para regular questões administrativas e referentes a servidores do CNJ. Depreende-se, assim, que a edição de uma política por meio de uma Portaria gera menor repercussão do que se assim o fosse através de uma Resolução.

Um ponto que merece atenção é a circunstância de que, em 2017, a Ministra Cármen Lúcia não assinou nenhuma Resolução de origem da Presidência, conforme se verifica de consulta, no sítio eletrônico do CNJ, na aba de Atos Normativos. Vejamos:

Figura 4 – Atos Normativos

Pesquisa

Ata e Certidões de Julgamento
 Instrução Normativa
 Portaria
 Provimento
 Resolução
 Recomendação Conjunta

Emendas
 Nota Técnica
 Portaria Conjunta
 Recomendação
 Resolução Conjunta

Enunciado Administrativo
 Orientação
 Portaria Interinstitucional
 Regimento Interno
 Instrução Normativa Conjunta

Número

2017

Argumento

Presidência

▼

Situação

▼

Temas

▼

Pesquisar

Tipo	Número	Data	Origem	Situação	Ementa
------	--------	------	--------	----------	--------

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2017)

Por outro lado, a Ministra editou 29 (vinte e nove) Portarias ao longo do ano de 2017, sendo que aquela que instituiu a Política Judiciária Nacional em pauta foi a terceira a ser editada. Conforme observa-se na Figura 5:

Figura 5 – Portarias editadas pela Ministra em 2017

Pesquisa						
<input type="checkbox"/>	Ata e Certidões de Julgamento	<input type="checkbox"/>	Emendas	<input type="checkbox"/>	Enunciado Administrativo	
<input type="checkbox"/>	Instrução Normativa	<input type="checkbox"/>	Nota Técnica	<input type="checkbox"/>	Orientação	
<input checked="" type="checkbox"/>	Portaria	<input type="checkbox"/>	Portaria Conjunta	<input type="checkbox"/>	Portaria Interinstitucional	
<input type="checkbox"/>	Provimento	<input type="checkbox"/>	Recomendação	<input type="checkbox"/>	Regimento Interno	
<input type="checkbox"/>	Resolução	<input type="checkbox"/>	Resolução Conjunta	<input type="checkbox"/>	Instrução Normativa Conjunta	
<input type="checkbox"/>	Recomendação Conjunta					
Número	2017	Argumento	Presidência	Situação		
Temas						Pesquisar
Tipo	Número	Data	Origem	Situação	Ementa	
Portaria	30	08/05/2017	Presidência	Exaurido	Designa a 21ª Sessão Virtual.	
Portaria	29	03/05/2017	Presidência	Revogado	Altera o Anexo da Portaria 25, de 25 de fevereiro de 2014, que informa a composição da Comissão Executiva Nacional do Fórum Nacional do Poder Judiciário e Liberdade de Imprensa.	
Portaria	26	28/04/2017	Presidência	Vigente	Prorroga o prazo para apresentação de relatório final do Grupo Especial de Monitoramento e Fiscalização (GEMF) do sistema prisional da região Norte do Brasil.	
Portaria	23	04/04/2017	Presidência	Vigente	Cancela a realização da 37ª Sessão Extraordinária.	
Portaria	19	14/03/2017	Presidência	Vigente	Cancela a 247ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, designada para o dia 21 de março de 2017.	
Portaria	16	08/03/2017	Presidência	Revogado	Designa os integrantes do Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ).	
Portaria	15	08/03/2017	Presidência	Vigente	Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário e dá outras providências.	
Portaria	13	06/03/2017	Presidência	Alterado	Institui Grupo Especial de Monitoramento e Fiscalização – GEMF do sistema prisional da região Norte do Brasil e dá outras providências.	
Portaria	4	26/01/2017	Presidência	Vigente	Torna público o Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2016.	
<input type="button" value="1"/> <input type="button" value="2"/> <input checked="" type="button" value="3"/> <input type="button" value="4"/>						

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2017)

Destaca-se, nessa linha, que o artigo 102 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça possui exigência expressa que a edição de Resoluções depende da aprovação da maioria absoluta do Plenário. Tal exigência, contudo, não está prevista para a publicação de Portarias. Inclusive, o §5º do mesmo artigo atribui força vinculante às Resoluções:

Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações.

§ 1º A edição de ato normativo ou regulamento poderá ser proposta por Conselheiro ou resultar de decisão do Plenário quando apreciar qualquer matéria, ainda quando o pedido seja considerado improcedente, podendo ser precedida de audiência pública, consulta pública ou consulta aos tribunais.

§ 2º Ressalvados os casos de urgência justificada, o Relator encaminhará versão final da minuta de ato normativo para análise prévia dos demais Conselheiros com antecedência mínima de 10 (dez) dias da submissão do texto ao Plenário.

§ 3º Caso decidido pela realização de audiência pública ou consulta pública, o Relator elaborará a minuta do ato normativo e a divulgará no sítio eletrônico do Conselho, designando data da audiência pública com antecedência

mínima de 15 (quinze) dias, ou, no caso de consulta pública, fixando seu prazo de duração entre 5 (cinco) e 30 (trinta) dias corridos.

§ 4º Os efeitos do ato serão definidos pelo Plenário.

§ 5º As Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ (Brasil, 2009).

Assim, o que se verifica é que a Portaria nº 15/2017 foi um dos primeiros atos normativos editados pela Ministra Cármen Lúcia, que assumiu a presidência do CNJ em setembro de 2016.

Nesse contexto, o que se sugere nesta pesquisa é que, um dos motivos para a opção, em um primeiro momento, de edição de uma Portaria, no lugar de uma Resolução, é que a Presidente necessitava, inicialmente, entender o posicionamento do Plenário²¹ e, perceber antecipadamente, se a Política seria efetivamente aprovada, caso submetida à votação através da Resolução.

É válido rememorar, consoante já discutido nos capítulos iniciais deste trabalho, que o contexto político então vivenciado era marcado pela destituição ilegítima de Dilma Rousseff e assunção de Michel Temer à Presidência do país. Assim, a despeito de as entrevistadas desta pesquisa não terem notado a influência deste cenário no momento de elaboração da Política, é certo que a instabilidade então vivenciada pode ter sido decisiva para a escolha do ato normativo inicialmente adotado.

Assim, feitas essas considerações acerca da escolha do ato normativo para instituição inicial da Política, serão analisadas as consistências dos mecanismos previstos tanto na Resolução nº 254/2017 quanto na Portaria nº 15/2017 em face dos seus objetivos propostos.

4.2 A consistência dos mecanismos previstos na Resolução nº 254/2017 e na Portaria nº 15/2017 em face dos objetivos propostos

Como visto, a Política Judiciária em pauta está estruturada em três eixos (Brasil, 2018), sendo que o primeiro deles diz respeito aos seus objetivos. Em capítulo destinado a analisar as concepções teórico-ideológicas que marcaram seu processo de formulação, estes objetivos já foram objeto de discussão, em que se deduziu que as metas previstas na Resolução e na Portaria possuem em comum a perspectiva de que, para garantir a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em

²¹ Pontua-se que o Plenário do CNJ é constituído por todos os Conselheiros empossados, consoante previsão do artigo 3º do seu Regimento Interno.

situação de violência, é necessário, em suma, estruturar unidades judiciárias especializadas, fomentar a capacitação permanente de magistrados e servidores e viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar e a parceria com órgãos governamentais ou não, por meio de atuação em rede e em diversas áreas, sobretudo a da educação.

Pelo texto dos supracitados atos normativos, entende-se que foram previstos os seguintes mecanismos para consecução dos objetivos então propostos, quais sejam: a) a instituição de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar na estrutura organizacional dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, como órgãos permanentes; b) a instituição do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”; c) o reconhecimento da violência institucional contra as mulheres como ato que atinge os direitos à igualdade de gênero; e d) estabelecimento de parâmetros para a remessa e a coleta regular das informações sobre a estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dos dados sobre esta litigiosidade específica.

Analisar-se-á, a partir de então, cada um desses mecanismos, para melhor compreensão do desenho desta Política.

4.2.1 A instituição de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar

Os artigos 3º da Resolução nº 254/2018 e da Portaria nº 15/2017 preveem, expressamente, a necessidade de implementação das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, como órgãos permanentes.

Há, ainda, a previsão de discriminação de recursos destinados à execução dos projetos e para criação e manutenção da equipe de atendimento, bem como de publicação nos sítios eletrônicos de cada Tribunal de balanço anual das ações empreendidas. Veja-se:

Art. 3º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão dispor, em sua estrutura organizacional, de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, como órgãos permanentes.

§ 1º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal discriminarão os recursos destinados à execução dos projetos apresentados pelas Coordenadorias Estaduais, voltados à prevenção e ao combate à violência

contra a mulher e os recursos para a criação e a manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos do art. 32 da Lei nº 11.340/2006.

§ 2º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão publicar em seus sítios eletrônicos balanço anual das ações empreendidas, para fins de monitoramento pelo Conselho Nacional de Justiça, até o mês de fevereiro de cada período anual (Brasil, 2018).

É válido destacar que a criação das Coordenadorias Estaduais supracitadas foi determinada desde 2011, através da Resolução nº 128 do CNJ, que previu as atribuições e estrutura destes órgãos, nesses termos:

Art. 1º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, no prazo de 180 dias, deverão criar, em sua estrutura organizacional, Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar como órgãos permanentes de assessoria da Presidência do Tribunal.

Art. 2º As Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar terão por atribuição, dentre outras:

I – elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres;

II – dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional;

III – promover a articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não-governamentais;

IV – colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área do combate/prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres;

V – recepcionar, no âmbito de cada Estado, dados, sugestões e reclamações referentes aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência, promovendo os encaminhamentos e divulgações pertinentes;

VI – fornecer os dados referentes aos procedimentos que envolvam a Lei nº 11.340/2006 ao Conselho Nacional de Justiça de acordo com a parametrização das informações com as Tabelas Unificadas do Poder Judiciário, promovendo as mudanças e adaptações necessárias junto aos sistemas de controle e informação processuais existentes;

VII – atuar sob as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça em sua coordenação de políticas públicas a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Art. 3º As Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar serão dirigidas por magistrado, com competência jurisdicional ou reconhecida experiência na área.

§ 1º A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar poderá contar com a colaboração ou assessoria de outros magistrados, sem dispensa da função jurisdicional.

§ 2º A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar deverá contar com estrutura de apoio administrativo e de equipe multiprofissional, preferencialmente do quadro de servidores do Judiciário.

§ 3º Na condução de suas atividades, a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar deverá adotar, quando cabível, processos restaurativos com o intuito de promover a responsabilização dos ofensores, proteção às vítimas, bem como restauração e estabilização das relações familiares (Brasil, 2011).

Nesse contexto, foi somente através da Portaria nº 15/2017 que as Coordenadorias foram elevadas à condição de órgãos permanentes dos Tribunais de

Justiça dos Estados e do Distrito Federal, com previsão de dotação orçamentária específica para execução de seus projetos, reforçando a sua estrutura e atribuições (Conselho Nacional de Justiça, 2018). A propósito:

Posteriormente, de forma a consolidar os atos normativos que versavam sobre violência contra mulher, o CNJ editou a Resolução CNJ n. 254/2018, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, definindo diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Neste ato, o regramento sobre as Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência foi incorporado e atualizado. Algumas das inovações que podem ser citadas são a atribuição de competência para que as Coordenadorias organizem as semanas de esforço concentrado de julgamento dos processos no Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa” e encaminhem ao CNJ relatório de ações e dados, assim como a atribuição de competência para apoiar a realização da Jornada Lei Maria da Penha e o Fórum Nacional de Juízas e Juizes com competência especializada para processar e julgar os casos cujo objeto seja atos de violência doméstica (Brasil, 2018).

Nesse sentido, as atribuições das Coordenadorias foram expressamente ampliadas por meio da Portaria nº 15/2017, em seu artigo 4º, cujo texto foi também reproduzido na Resolução nº 254/2018:

Art. 4º As Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar terão atribuição, dentre outras, de:

- I – contribuir para o aprimoramento da estrutura e das políticas do Poder Judiciário na área do combate e da prevenção à violência contra as mulheres;
- II – organizar e coordenar a realização das semanas de esforço concentrado de julgamento dos processos no Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa” e garantir apoio material e de pessoal aos juizes competentes para o julgamento dos processos relativos ao tema, aos servidores e às equipes multidisciplinares para a execução das ações do programa;
- III – encaminhar ao Conselho Nacional de Justiça relatório de ações e dados referentes às semanas do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa” até uma semana após o encerramento de cada etapa;
- IV - apoiar os juizes, os servidores e as equipes multidisciplinares para a melhoria da prestação jurisdicional;
- V – promover articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não-governamentais para a concretização dos programas de combate à violência doméstica;
- VI – colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de juizes, servidores e colaboradores, na área do combate e prevenção à violência contra a mulher;
- VII – receber, em cada Estado e no Distrito Federal, dados, sugestões e reclamações referentes aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência, promovendo os encaminhamentos e divulgações pertinentes;
- VIII – entregar ao Conselho Nacional de Justiça os dados referentes aos procedimentos sobre violência contra a mulher, de acordo com a parametrização das informações com as Tabelas Unificadas do Poder Judiciário, propondo mudanças e adaptações necessárias aos sistemas de controle e informação processuais existentes;
- IX – manter atualizado o cadastro dos juizes titulares das Varas e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, incluídos os especializados e os que dispõem de competência cumulativa;

X – apoiar a realização da Jornada Lei Maria da Penha e o Fórum Nacional de Juízes com competência especializada para processar e julgar os casos cujo objeto seja atos de Violência Doméstica;

XI - identificar e disseminar boas práticas para as unidades que atuam na temática da violência contra a mulher.

§ 1º As Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência serão compostas por, no mínimo, 3 (três) juízes com competência jurisdicional na área da violência contra a mulher e poderá contar com 1 (um) Juiz Auxiliar da Presidência e com 1 (um) Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça.

§ 2º A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar poderá atuar com a colaboração ou a assessoria de outros juízes.

§ 3º A coordenação caberá a magistrado designado pela presidência do Tribunal de Justiça, podendo ser indicado mais de 1 (um) magistrado para a função, observado o critério de alternância de mandato a ser fixado pelos Tribunais.

§ 4º A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência deverá contar com estrutura de apoio administrativo e de equipe multidisciplinar, preferencialmente do quadro de servidores do Judiciário.

§ 5º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal adotarão as medidas necessárias para proporcionar aos membros da Coordenadoria as condições adequadas ao desempenho de suas atribuições (Brasil, 2018).

Tais Coordenadorias são “essenciais no diálogo e na instituição de políticas públicas no âmbito estadual”, consoante afirmado em publicação disponível no próprio sítio eletrônico do CNJ, na aba de programas e ações relacionados à violência contra a mulher.

Veja-se que, em termos de composição, a Resolução CNJ nº 128/2011 previa que a direção das Coordenadorias deveria ser assumida por magistrados com competência jurisdicional ou reconhecida experiência na área, possibilitando a colaboração ou assessoria de outros membros da magistratura. Tal disposição, segundo Severi (2009, p. 111), “favoreceu o entendimento de que as Coordenadorias eram constituídas por um único magistrado, que poderia contar com a colaboração de outros magistrados”.

Já no texto da Resolução CNJ nº 254/2018 consta a composição mínima de 03 (três) juízes com competência jurisdicional na área da violência contra as mulheres, além da possibilidade de contar com 01 (um) Juiz Auxiliar da Presidência e 01 (um) Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça. Nesse sentido,

[...] essa redação favoreceu o entendimento de que as Coordenadorias devem ser constituídas, necessariamente, como órgãos colegiados dos Tribunais de Justiça, formados por um conjunto qualificado tecnicamente de magistrados na temática de violência contra as mulheres (Severi, 2009, p. 111).

O que se verifica, portanto, é que a despeito de a criação das Coordenadorias ter sido determinada desde 17 de março de 2011, foi somente 06 (seis) anos depois,

a partir dos textos da Portaria nº 15/2017 e da Resolução nº 254/2018 que tais órgãos foram fortalecidos institucionalmente, com garantia de estrutura de apoio administrativo, de equipe multidisciplinar e de recursos orçamentários específicos para a execução de seus projetos.

Assim, trata-se de mecanismo que se alinha aos objetivos da Política Judiciária Nacional em voga, haja vista que este órgão deve colaborar com a capacitação permanente de magistrados e servidores, o que favorece a tomada de decisões, judiciais e extrajudiciais, sob uma perspectiva de gênero.

Entende-se que as Coordenadorias se consubstanciam em importante instrumento para enfrentar a formação burocrática, patriarcal e conservadora dos magistrados no Brasil, em virtude de sua própria estrutura, que exige um conjunto de juízes tecnicamente qualificado na área da violência, bem como pela presença de equipes multidisciplinares.

Vislumbra-se, ainda, através do fortalecimento destes órgãos, “o favorecimento de uma ampliação da autoconsciência de suas integrantes sobre questões de gênero, teorias jurídicas feministas, interseccionalidade, discriminação e desigualdades nas carreiras do sistema de justiça” (Severi, 2009, p. 114).

Frisa-se que compete às Coordenadorias organizar e coordenar a realização das semanas de esforço concentrado de julgamento dos processos no Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”, que é instrumento previsto na Política em pauta, que se volta, de forma específica, à violência doméstica e familiar contra as mulheres. É o que se passará a discutir.

4.2.2 A instituição do Programa “Justiça pela Paz em Casa”

Conforme observado, um dos instrumentos de enfrentamento à violência contra as mulheres previsto no âmbito da Política em análise é o Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”. Como já explicado na introdução desta tese, o objetivo do referido Programa consiste, em suma, em realizar esforços concentrados de julgamento e ações multidisciplinares, para tornar mais célere a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher (Conselho Nacional de Justiça, 2018)²².

²² Conforme página 14.

No texto da Resolução nº 254/2018 e da Portaria nº 15/2017 consta a seguinte regulamentação do Programa:

Art. 6º O Programa é contínuo, incluindo 3 (três) semanas por ano de esforço concentrado de julgamento de processos decorrentes da prática de violência doméstica e familiar que se acumularem, em razão da imperiosa necessidade de se oferecer jurisdição especialmente rápida para solução dos litígios colaterais sociais gerados por este tipo de conflito.

Parágrafo Único. As Semanas Justiça pela Paz em Casa serão realizadas, respectivamente:

I – Na segunda semana do mês de março;

II – Na penúltima semana do mês de agosto;

III – Na última semana do mês de novembro.

Art. 7º A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência de cada Tribunal de Justiça dos Estados e do Distrito Federal será responsável por organizar e coordenar a realização das semanas de esforço concentrado do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa” com o apoio do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2018).

Nota-se, portanto, que a despeito de a Política Judiciária em tela não se restringir ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, previu Programa específico para tornar mais célere a prestação jurisdicional em casos tais.

Considera-se relevante a previsão de um Programa que busque enfrentar, de forma específica, a violência doméstica e familiar, considerando as peculiaridades deste modo de agressão, praticada em um contexto em que vítima e agressor são unidos por laços afetos. Nesse sentido, dispõe Fernandes (2015, p. 129):

As peculiaridades dessa forma de violência, a postura da vítima, a dificuldade de se produzir provas e a costumeira retratação da ofendida obrigam o aplicador do Direito a transcender os moldes tradicionais para que possa proteger as vítimas que não se protegem sozinhas. E isso somente é possível com uma visão multidisciplinar e a noção de que o processo tem uma finalidade maior do que aplicar a pena, que é proteger a vítima e romper com a história de violência daquela família e daquelas pessoas.

Carneiro (2003, p. 11) alerta é que justamente no espaço privado e familiar, que deveria constituir-se no refúgio de paz das famílias, que a violência doméstica atinge seu ponto mais alto de incidência. A autora alerta, ainda, que se trata de fenômeno “absolutamente democrático, atravessando todas as classes sociais e grupos raciais”, embora atinja de forma mais intensa mulheres negras e de baixa renda.

Ainda, as agressões no contexto doméstico e familiar tendem a ser sutis, de modo a não deixarem rastros tangíveis, pontua Costa (2014, p. 158). As testemunhas, de modo geral, percebem a violência como aspectos comuns de uma relação conflitiva ou até apaixonada, e continuam a considerar o agressor como alguém de bom caráter,

incapaz de fazer mal. Conclui o autor que: “[...] o grande problema é que muitos ainda têm relações domésticas como relações privadas, fora do alcance das outras pessoas e da sociedade, onde o aparelho estatal não deve intervir [...]” (Costa, 2014, p. 158).

Destaca-se que o processo por violência doméstica contra as mulheres possui particularidades que o distinguem de todos os outros, ponto este que também trouxe a necessidade de um diploma próprio destinado a coibi-lo, consubstanciado na Lei Maria da Penha.

Os sentimentos da vítima, não raro, revelam-se complexos, pois nem sempre ela deseja que o seu agressor seja punido criminalmente, considerando ser alguém com quem mantém ou já manteve relações de afeto. Dias (2010, p. 1) demonstra com clareza o ciclo da violência doméstica:

Facilmente a vítima encontra explicações, justificativas para o comportamento do agressor, acredita que é uma fase, que vai passar, que ele anda estressado, trabalhando muito, com pouco dinheiro. Procura agradá-lo, ser mais compreensiva, boa parceira. Para evitar problemas, afasta-se dos amigos, submete-se à vontade do agressor, só usa as roupas que ele gosta, deixa de se maquiar para não desagradá-lo. Está constantemente assustada, pois não sabe quando será a próxima explosão, e tenta não fazer nada errado. Torna-se insegura e, para não zangar o companheiro, começa a perguntar a ele o que e como fazer, torna-se sua dependente. Anula a si própria, seus desejos, sonhos de realização pessoal, objetivos próprios.

Ainda em relação ao ciclo da violência doméstica, Saffiotti (2004, p. 84) pondera que se trata de fenômeno marcado um por uma trajetória oscilante, com movimentos de saída da relação e de retorno a ela:

A violência doméstica ocorre numa relação afetiva, cuja ruptura demanda, via de regra, intervenção externa. Raramente uma mulher consegue desvincular-se de um homem violento sem auxílio externo. Até que este ocorra, descreve uma trajetória oscilante, com movimentos de saída da relação e de retorno a ela. Este é o chamado ciclo da violência, cuja utilidade é meramente descritiva. Mesmo quando permanecem na relação por décadas, as mulheres reagem à violência, variando muito as estratégias (Saffiotti, 2004, p. 84).

A autora alerta, contudo, que isto não significa que as mulheres sejam cúmplices de seus agressores, porque, para dar seu consentimento às agressões masculinas, precisariam desfrutar de igual poder que os homens. Assim, sendo detentores de parcelas “infinitamente menores” de poder, as mulheres só poderiam ceder, mas não consentir (Saffiotti, 2004, p. 84).

Para além das particularidades da violência doméstica, que a tornam especialmente difícil de ser enfrentada, é necessário destacar que a morosidade do Poder Judiciário é obstáculo à efetivação da proteção das mulheres vítimas de

violência. Como exemplo da demora que marca a tomada de decisões nesses processos, cita-se o caso de Maria da Penha, cuja repercussão foi tamanha que a Lei nº 11.340/06 ficou conhecida pelo seu nome. A vítima em questão sofreu duas tentativas de homicídio por parte de seu esposo.

A primeira agressão foi um tiro que a deixou paraplégica, já na segunda, recebeu uma descarga elétrica durante um banho. Apenas em 2002, após 19 (dezenove) anos da prática do crime, o seu marido passou 2 (dois) anos preso. A repercussão do caso foi tamanha que foi feita uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão da OEA, resultando na condenação do Brasil a pagar a indenização de 20 (vinte) mil dólares a Maria da Penha, além da recomendação de adoção de medidas para simplificar a tramitação processual.

A Comissão da OEA publicou o Relatório nº 54, em que concluiu que a demora judicial e a prolongada espera para decidir recursos de apelação constitui violação de direitos às garantias judiciais:

38. Transcorreram mais de 17 anos desde que foi iniciada a investigação pelas agressões de que foi vítima a Senhora Maria da Penha Maia Fernandes e, até esta data, segundo a informação recebida, continua aberto o processo contra o acusado, não se chegou à sentença definitiva, nem foram reparadas as conseqüências do delito de tentativa de homicídio perpetrado em prejuízo da Senhora Fernandes[10]. A Corte Interamericana de Direitos Humanos disse que o prazo razoável estabelecido no artigo 8(1) da Convenção não é um conceito de simples definição e referiu-se a decisões da Corte Européia de Direitos Humanos para precisá-lo. Essas decisões estabelecem que devem ser avaliados os seguintes elementos para determinar a razoabilidade do prazo em que se desenvolve o processo: a complexidade do assunto, a atividade processual do interessado e a conduta das autoridades judiciais.[11]

39. Nesse sentido, na determinação de em que consiste a expressão “num prazo razoável” deve-se levar em conta as particularidades de cada caso. In casu, a Comissão levou em consideração tanto as alegações dos petionários como o silêncio do Estado.[12] A Comissão conclui que desde a investigação policial em 1984, havia no processo elementos probatórios claros e determinantes para concluir o julgamento e que a atividade processual foi às vezes retardada por longos adiamentos das decisões, pela aceitação de recursos extemporâneos e por demoras injustificadas. Também considera que a vítima e petionária neste caso cumpriu as exigências quanto à atividade processual perante os tribunais brasileiros, que vem sendo impulsionada pelo Ministério Público e pelos tribunais atuantes, com os quais a vítima acusadora sempre colaborou. Por esse motivo, a Comissão considera que nem as características do fato e da condição pessoal dos implicados no processo, nem o grau de complexidade da causa, nem a atividade processual da interessada constituem elementos que sirvam de escusa para o retardamento injustificado da administração de justiça neste caso. 40. Desde o momento em que a Senhora Fernandes foi vítima do delito de tentativa de homicídio em 1983, presumidamente por seu então esposo, e foram iniciadas as respectivas investigações, transcorreram quase oito anos para que fosse efetuado o primeiro juízo contra o acusado em 1991; os

defensores apresentaram um recurso de apelação extemporâneo, que foi aceito, apesar da irregularidade processual e, após mais três anos o Tribunal decidiu anular o juízo e a sentença condenatória existente.[13] 41. O novo processo foi postergado por um recurso especial contra a sentença de pronúncia (indictment) de 1985 (recurso igualmente alegado como extemporâneo), que só foi resolvido tardiamente em 3 de abril de 1995. O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará reafirmou dez anos depois a decisão tomada pelo Juiz em 1985 de que havia indícios de autoria por parte do acusado. Outro ano mais tarde, em 15 de março de 1996, um novo Júri condenou o Senhor Viveiros a dez anos e seis meses de prisão, ou seja, cinco anos depois de ser pela primeira vez proferida uma sentença neste caso. E, finalmente, embora ainda não encerrado o processo, uma apelação contra a decisão condenatória está à espera de decisão desde 22 de abril de 1997. Nesse sentido, a Comissão Interamericana observa que a demora judicial e a prolongada espera para decidir recursos de apelação demonstra uma conduta das autoridades judiciais que constitui uma violação do direito a obter o recurso rápido e efetivo estabelecido na Declaração e na Convenção. Durante todo o processo de 17 anos, o acusado de duas tentativas de homicídio contra sua esposa, continuou – e continua – em liberdade (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2000).

Destaca-se que o artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal prevê, no rol de garantias fundamentais, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Sobre o tema, dispõe Coutinho (2018):

O princípio da duração razoável do processo é aquele segundo o qual o procedimento satisfaz o tempo devido do modelo constitucional de processo, assim entendido o espaço temporal necessário para que seja garantido aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa (argumentação) perante um magistrado imparcial e comprometido com decisões devidamente fundamentadas.

No que diz respeito ao contexto de violência doméstica e familiar, Morato *et al.* (2008, p. 78) esclarecem que, quanto ao atendimento oferecido pelo sistema de justiça, as mulheres reclamam da morosidade. “Para elas o tempo da Justiça é moroso, pois não atende a sua necessidade de proteção” (Morato *et al.*, 2008, p. 78).

Ferreira *et al.* (2016, p. 65) discorrem sobre demora do Poder Judiciário em atender as demandas das mulheres, nesses termos:

A lentidão do Judiciário e a pouca atenção dada às mulheres vítimas retratam a permanência das relações de gênero patriarcais que perpassam este poder e traduzem tolerância e incentivo à violência doméstica contra a mulher e à perpetuação da discriminação de gênero.

Ao discorrer sobre a atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão nos casos de violência psicológica contra as mulheres, Alencar (2019, p. 91) assim concluiu sobre a morosidade do Poder Judiciário:

De nada adianta a decisão favorável, por exemplo, ao deferimento da medida protetiva, se durante o longo tempo em que esta levou para ser publicada, as vítimas já sofreram novas agressões. Ademais, não se pode esquecer que, desde o registro do boletim de ocorrência, a instauração do inquérito policial e o encaminhamento do processo à vara, as mulheres já são submetidas a um moroso prazo de espera.

O relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (2013, p. 132) foi realizado a fim de investigar a situação de violência contra a mulher, além de apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger mulheres em situação de violência. Tal documento constatou a excessiva demora do Poder Judiciário em apreciar casos de violência contra a mulher:

[...] não se pode conceber que delitos de alto potencial ofensivo – caso evidente da lesão corporal gravíssima – levem quase três anos para serem julgados. Também salta aos olhos a impropriedade de falar em “crime de violência doméstica”, circunstância cuja ocorrência provoca demora no tempo médio de sentença entre 18% e 36%. Ademais, revela-se inconsistente o tempo médio de sentença dos crimes contra a honra (137 dias) quando comparado ao tempo médio dos elementos formadores desse conjunto, a saber: difamação (318 dias), injúria (299 dias) e calúnia (353 dias).

Destarte, a efetividade do acesso à justiça decorre, também, do cumprimento do direito fundamental ao prazo razoável. Para Cappelletti e Garth (2002, p. 20), os efeitos da delonga na resolução de conflitos judiciais são ainda mais intensos quando suportados por economicamente mais fracos, posto que pressionam as partes a abandonar as causas ou aceitar acordos não vantajosos. Assim, concluem que “[...] a Justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível” (Cappelletti; Garth, 1998, p. 200).

Ocorre que, embora se reconheça a necessidade de conferir celeridades às decisões judiciais em processos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, e que, para tanto, “os esforços concentrados de julgamento” podem ser considerados instrumentos válidos, a discussão da problemática não deveria ter sido restringida ao aspecto temporal destas decisões.

Veja-se que o texto da Política se limita ao objetivo de conferir celeridade à tomada de decisões, mas nada menciona acerca da qualidade desses processos decisórios. Conforme já discutido em tópicos anteriores desta pesquisa, a formação de magistrados no Brasil é marcada pelo bacharelismo elitista e conservador, de modo que o Poder Judiciário, não raro, reproduz a lógica patriarcal que estrutura a sociedade brasileira.

Assim, parece arriscado enfatizar, no texto da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a necessidade de conferir rapidez às decisões, sem o estabelecimento concomitante de pressupostos mínimos para que estas sejam adotadas, tais como, por exemplo, a presença de equipes multidisciplinares e a observância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, instituído pela Resolução nº 492/2023 do CNJ²³.

Por outro lado, a nomenclatura do Programa, “Justiça pela Paz em Casa”, lembra, em certa medida, perspectivas familistas de compreensão sobre o fenômeno da violência doméstica. A ideia da paz em casa parece ser preferida à própria proteção da mulher, em privilégio à manutenção da família e da harmonia do lar.

O que se vislumbra, pela análise isolada do nome do Programa, é que o que se almeja é a paz da casa, mas não a da mulher vítima.

Nessa esteira, entende-se por familismo:

[...] o constante incentivo a políticas de fortalecimento das famílias, em detrimento da elevação das potencialidades individuais dos sujeitos que a compõe [...] pela lógica familista se tem uma maior responsabilização da mulher pela socialização dos filhos, pela manutenção da família e pela reprodução social, essa forma com que as políticas estão postas, interfere de forma direta na implementação das políticas de enfrentamento a violência. Vejamos: a carga cultural que permeia o familismo e a sociedade em geral, derrama sobre as mulheres o dever de manter viva a família enquanto instituição. Dessa forma, fazer uma denúncia, abandonar o lar e/ou lançar mão de quaisquer alternativas que possam ajudar no enfrentamento a violência doméstica ou familiar, chocam-se diretamente com seu dever feminino e materno de manter de pé o ambiente familiar (Mendes; Pinheiro; Silva, 2015, p. 8).

Embora não se possa afirmar que o Programa, em toda a sua estruturação, baseia-se nessa lógica familista, o certo é que a sua nomenclatura, ao privilegiar a paz da casa e, em consequência, da família, parece distanciar-se do seu objetivo primordial, que é a proteção da mulher.

Depreende-se, assim, que a previsão do Programa Justiça pela Paz em Casa, embora necessária para solucionar a problemática da morosidade judicial, é marcada por contradições, desde a própria escolha do seu nome até a omissão no que diz respeito a padrões mínimos para prolação de decisões em casos de violência doméstica e familiar.

²³ O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero foi criado com escopo de orientar a magistratura no julgamento de casos concretos, de modo que magistradas e magistrados julguem sob a lente de gênero, avançando na efetivação da igualdade e nas políticas de equidade (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

4.2.3 O reconhecimento da violência institucional contra as mulheres como ato que atinge os direitos à igualdade de gênero

Desde o artigo 1º da Resolução nº 254/2018 há previsão de que a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher foi instituída para definir diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres e para garantir a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de diversas modalidades de violência, incluindo a institucional.

Ademais, o enfrentamento da prática de violência institucional é também mecanismo previsto para implementação da Política Judiciária em análise, cujo artigo 10 da Resolução dispõe que os órgãos do Poder Judiciário devem coibir a prática de ato que configure violência ou que possa atingir os direitos à igualdade de gênero.

Destaca-se, nesse contexto, que a menção à violência institucional apenas foi incluída no texto da Resolução nº 254/2018, ao passo que não constava na Portaria nº 15/2017.

O conceito de violência institucional foi disciplinado do artigo 9º da Resolução nº 254/2018, nesses termos:

Art. 9º Configura violência institucional contra as mulheres no exercício de funções públicas a ação ou omissão de qualquer órgão ou agente público que fragilize, de qualquer forma, o compromisso de proteção e preservação dos direitos de mulheres (Brasil, 2018).

Nesse sentido, a violência institucional trata-se de categoria de abuso que se manifesta quando as instituições que, em tese, deveriam proteger as vítimas, tais como as forças policiais, os sistemas de justiça e os serviços de saúde, falham em prover o apoio e a assistência devidos, perpetuando o sofrimento das mulheres e resultando em revitimização (Carvalho, Feitosa, 2023, p. 5).

Como visto, a violência de gênero, em especial quando praticada em âmbito doméstico e familiar, reveste-se de peculiaridades que, segundo Fernandes (2015, p. 193) impõem um cuidado especial durante a persecução penal: em razão da fragilidade da vítima – psíquica, física, ou em razão da idade – e do preconceito existente, as autoridades que atuam na repressão à violência doméstica devem ser capacitadas para compreender a violência de gênero, evitando-se a vitimização secundária.

Nada obstante, Morato *et al.* (2009, p. 80) explicam que falta compreensão por parte dos operadores de justiça acerca da complexidade da violência doméstica. Veja-se:

Observamos que a noção de gênero perpassa a prática jurídica (ainda que nem sempre seja percebida e problematizada), como pode ser notado na atitude do oficial (citado por Rosalva na fala acima). A perplexidade de muitas das mulheres diante da agressão é percebida e também vivenciada por alguns dos operadores de justiça que têm dificuldade de compreender por que elas permanecem numa relação que lhes faz tão mal, o que evidencia que a natureza desse tipo de violência ainda não é compreendida por esses operadores (Morato *et al.*, 2009, p. 80).

Freitas e Pinheiro (2013, p. 120) realizaram estudo acerca do discurso crítico em processos na Lei Maria da Penha. Na oportunidade, concluíram que se sobressaiu na análise do discurso e atuação dos operadores do direito uma sobreposição de formações discursivas em que soam vozes em defesa dos direitos das mulheres, compromissos com a ordem pública, ideais igualitários, tudo permeado por diferentes valores político-sociais. Contudo, segundo as autoras, o que predomina na condução efetiva dos processos são formas protocolares e burocráticas que acabam por reduzir qualquer debate ao “automatismo da máquina judicial”.

Consequentemente, a efetivação da Lei é impedida tanto pela burocracia do *habitus* jurídico como por ideias conservadoras da cultura patriarcal que o constituem. Depreende-se, assim, uma dimensão machista, ainda que de forma velada, que só não adquire contornos declarados em vista da patrulha do “politicamente correto” (Freitas; Pinheiro, 2013, p. 137).

A burocracia que permeia os sistemas de justiça, que opera de forma prática, é justificada pelo *habitus* incorporado às representações oficiais, pois, segundo Bourdieu (2011, p. 23), é este *habitus* que faz com que se faça o que é preciso fazer no momento próprio, sem ter havido necessidade de tematizar o que havia que fazer, e menos ainda a regra que permite gerar a conduta adequada. Segundo o sociólogo, o mundo social é constituído por uma série de instituições que produzem o efeito de tornar aceitável a distância entre a verdade objetiva e a verdade vivida daquilo que se faz e daquilo que se é (Bourdieu, 2011, p. 53).

Nessa perspectiva, importante discorrer acerca da vitimação secundária, que, segundo Beristain (2000, p. 105) diz respeito aos sofrimentos que às vítimas, às testemunhas e majoritariamente os sujeitos passivos de um delito lhe impõem as

instituições mais ou menos encarregadas de fazer “justiça”: policiais, juízes, peritos, criminólogos, funcionários de instituições penitenciárias, etc.

Esclarece ainda que, quem padece de um delito, ao entrar no aparato judicial, em vez de encontrar a resposta adequada às suas necessidades e direitos, recebe uma série de posteriores e indevidos sofrimentos, nas diversas etapas em que transcorre o processo penal: desde a policial até a penitenciária, passando pela judicial, sem esquecer a pericial. Diz o autor:

Ao longo do processo penal (já desde o começo da atividade policial), os agentes do controle social, com frequência, se despreocupam com (ou ignoram) a vítima; e, como se fosse pouco, muitas vezes a vitimam ainda mais. Especialmente em alguns delitos, como os sexuais. Não é raro que nessas infrações o sujeito passivo sofra repetidos vexames, pois à agressão do delinquente se vincula a postergação e/ou estigmatização por parte da polícia, dos médicos forenses e do sistema judiciário. Durante todo o processo, que termina no sistema penitenciário (dirigido majoritariamente por homens), observa-se, frequentemente, que os agentes masculinos têm mais medo de condenar e/ou tratar injustamente os homens que as mulheres; nesse aspecto, move-lhes menos que o devido o princípio de justiça e equidade (Beristain, 2000, p. 106).

Fernandes (2015, p. 194) acrescenta que o destrato, o descaso, a falta de orientação, a culpabilização da vítima pela violência, a negativa de registrar a ocorrência, o tom jocoso, a minimização da dor ou gravidade da violência são condutas inadequadas por parte de autores que incrementam o sofrimento da vítima. Tais condutas, portanto, podem reconduzir a vítima ao silêncio e fadar ao fracasso o processo criminal.

Assim, o reconhecimento da necessidade de enfrentamento da violência institucional é essencial para garantir a adequada solução de conflito nesses casos, sobretudo quando se considera o contexto da formação dos magistrados no Brasil.

É importante frisar, também, que o §1º do artigo 9º da Resolução CNJ nº 254/2018 veda a participação de juízes como mediadores, facilitadores ou qualquer outro tipo de atuação similar, nos seguintes termos:

§ 1º Para a adequada solução dos conflitos mencionados no art. 1º, garantia da prevenção e repressão da situação configurada no caput e resguardo do princípio do devido processo legal, fica vedada a participação de juízes como mediadores, facilitadores ou qualquer outro tipo de atuação similar, nos processos em que atuem como julgadores, em observância ao princípio da confidencialidade.

Trata-se de disposição que objetiva afastar a adoção dos chamados “métodos consensuais de solução de conflitos”, o que é, inclusive, expressamente vedado nos

casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, posto que o artigo 41 da Lei Maria da Penha proíbe a aplicação da Lei nº 9.099/1995 aos crimes praticados nesse contexto.

O referido artigo 9º, §1º da Resolução CNJ nº 254/2018 alinha-se, portanto, à crítica encabeçada por movimentos feministas no que diz respeito à aplicação de medidas despenalizadoras aos casos de violência de gênero, o que já foi discutido no tópico 3.2 desta tese.

Ainda, é necessário citar a relevância da previsão contida no §2º do artigo 9º da Política em pauta, segundo o qual o atendimento às mulheres em situação de violência, para fins de concessão de medidas protetivas de urgência, deve ocorrer independentemente da tipificação dos fatos como infração penal.

Inclusive, tal previsão apenas passou a constar expressamente no artigo 19, §4º da Lei Maria da Penha em 2023, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.550. Ou seja, a Política Judiciária em análise inovou no entendimento de que a violência contra a mulher nem sempre se consubstancia na prática de crimes expressamente tipificados e que, tão somente por tal motivo, não deve ser indeferida a aplicação de medidas protetivas de urgência.

Nessa perspectiva, frisa-se que Maria Berenice Dias já defendia, desde 2010, que a Lei nº 11.340/2006 já possibilitava a adoção de providências, independentemente da prática de crime – embora tal previsão, como visto, só tenha passado a constar expressamente no diploma legal em 2023. Diz a autora:

De qualquer modo, mesmo não havendo crime, mas tomando conhecimento a autoridade policial da prática de violência doméstica, deverá tomar as providências determinadas na lei (art. 11): garantir proteção à vítima, encaminhá-la a atendimento médico, conduzi-la a local seguro ou acompanhá-la para retirar seus pertences. Além disso, deverá a polícia proceder ao registro da ocorrência, tomar por termo a representação e remeter a juízo expediente quando a vítima solicitar alguma medida protetiva (art. 12). Todas estas providências devem ser tomadas diante da denúncia da prática de violência doméstica, ainda que – cabe repetir – o agir do agressor não constitua infração penal que justifique a instauração do inquérito policial. Dita circunstância, no entanto, não afasta o dever da delegacia de polícia tomar as providências determinadas na lei. Isso porque, é a violência doméstica que autoriza a adoção de medidas protetivas, e não exclusivamente o cometimento de algum crime. Este é o verdadeiro alcance da Lei Maria da Penha. Conceitua a violência doméstica divorciada da prática delitiva e não inibe a concessão das medidas protetivas tanto por parte da autoridade policial como pelo juiz. (Dias, 2010, p. 1)

Depreende-se, assim, que as previsões constantes nos §§1º e 2º do artigo 9º da Resolução coadunam-se com as posições teóricas defendidas pelos movimentos

feministas e são coerentes com os objetivos insculpidos na Política Judiciária Nacional em pauta.

4.2.4 O estabelecimento de parâmetros para a remessa e a coleta regular das informações sobre a estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dos dados sobre esta litigiosidade específica

A Resolução CNJ nº 254/2018, em seus artigos 12 a 14, torna expressa a necessidade de coletar dados e publicizar informações pertinentes à estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e os dados sobre litigiosidade. Veja-se:

Art. 12. Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal encaminharão ao Conselho Nacional de Justiça, periodicamente, as informações relativas à estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e os dados sobre litigiosidade.

§ 1º As informações relativas à estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra mulher serão encaminhadas anualmente, pelo sistema Justiça em Números, no prazo definido pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º As informações sobre litigiosidade referentes a cada serventia judiciária (vara ou juizado especializado) serão encaminhadas semestralmente pelo sistema Módulo de Produtividade Mensal, nos prazos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 3º Os dados das Semanas Justiça pela Paz em Casa serão encaminhados por sistema específico do programa nacional, no prazo de uma semana após o encerramento de cada semana de esforço concentrado.

Art. 13. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, publicará anualmente Relatório Analítico sobre a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Art. 14. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, publicará em seu sítio eletrônico relatório sobre cada semana de esforço concentrado do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa” (Brasil, 2018).

Entende-se que a manutenção e divulgação desses dados são essenciais para acompanhamento e monitoração de eventuais avaliações de impacto da Política Judiciária Nacional em pauta, para que se possa identificar eventuais falhas na sua execução e acompanhar o aumento ou redução da litigiosidade. Nesse sentido:

Dados confiáveis e atualizados sobre a violência contra as mulheres no país são ferramentas essenciais para a elaboração de indicadores que alimentem o desenvolvimento e a avaliação de políticas públicas que garantam às mulheres pleno acesso à justiça e a seus direitos e para a sensibilização da sociedade, contribuindo também para uma mudança cultural em relação a visões e práticas.

Embora estejam sendo produzidas cada vez mais pesquisas que reúnem evidências importantes sobre a urgência e gravidade da questão da violência

de gênero, é preciso lembrar que a disponibilidade de dados e estatísticas sobre a violência contra as mulheres e a disseminação de uma cultura de dados abertos ainda são grandes desafios no Brasil. As principais fontes das pesquisas reunidas nessa plataforma foram os sistemas de saúde, de segurança pública e de justiça, além das pesquisas de percepção. Nesse sentido, é importante destacar que instituições da sociedade civil têm sido fundamentais para avanços nessa frente no Brasil.

Outro desafio é associar os índices de violência a debates que ajudem a contextualizá-los, buscando construir alternativas para transformar as diversas realidades em que as mulheres sofrem violência no Brasil. Também lembrar sempre que por trás das estatísticas alarmantes, há vidas violadas pela banalização, naturalização e perpetuação da violência (Agência Patrícia Galvão, 2024).

Trata-se de previsão coerente com o objetivo previsto no artigo 2º, inciso XII da Resolução nº 254/2018, qual seja, o de

XII – aprimorar a qualidade dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres fomentando a integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade.

Nada obstante, embora o objetivo supracitado envolva, também, a necessidade de integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, não há, no decorrer do texto da Política, a previsão de estratégias expressas para alcance dessa interlocução entre os diferentes sujeitos dos sistemas de justiça.

Assim, muito embora se considere pertinente a instituição da obrigatoriedade de coleta de dados sobre violência contra a mulher, a Resolução nº 254/2018 apenas menciona o dever de encaminhamento, pelos Tribunais de Justiça, ao Conselho Nacional de Justiça, mas silencia quanto ao compartilhamento de tais informações com o Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar.

Destarte, ao fim da análise dos mecanismos previstos no texto da Política em pauta, o que se notou foi a ausência de previsão acerca de enfrentamento de questões pertinentes à desigualdade de raça, classe e demais vulnerabilidades femininas. É o que se discutirá adiante.

4.3 O silêncio que diz muito: onde estão a raça, a classe e demais vulnerabilidades femininas no texto da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres?

A discussão acerca da violência de gênero impescinde da compreensão de que a constituição do sujeito é permeada, também, por relações de classe, raciais,

étnicas e demais vulnerabilidades. Como visto, Saffioti (2004) considera estas hastes do “tripé contraditório” como eixos estruturantes da sociedade brasileira. Ainda, pontua que as instituições e os espaços sociais produzem-se a partir da totalidade dessas relações:

Ao afirmar que o gênero institui a identidade do sujeito (assim como a etnia, a classe, ou a nacionalidade, por exemplo) pretende-se referir, portanto, a algo que transcende o mero desempenho de papéis, a idéia é perceber o gênero fazendo parte do sujeito, constituindo-o. O sujeito é brasileiro, negro, homem, etc. Nessa perspectiva admite-se que as diferentes instituições e práticas sociais são constituídas pelos gêneros e são, também, constituintes dos gêneros. Estas práticas e instituições “fabricam” os sujeitos. Busca-se compreender que a justiça, a igreja, as práticas educativas ou de governo, a política, etc. são atravessadas pelos gêneros: essas instâncias, práticas ou espaços sociais são “generificados” — produzem-se, ou “engendram-se”, a partir das relações de gênero (mas não apenas a partir dessas relações, e sim, também, das relações de classe, étnicas, etc.) (Saffioti, 2004, p. 25).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou, em 2024, a terceira edição do estudo Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil, por meio do qual se constatou que as mulheres negras foram as que mais sofreram violências – psicológica, física ou sexual – nos 12 meses que antecederam a pesquisa, no total de 6,3% das entrevistadas, ao passo que o percentual de mulheres brancas foi de 5,7%.

Verifica-se, portanto, que o debate acerca da interseccionalidade entre gênero, raça/etnia e classe social é imprescindível para compreensão da própria formulação da Polícia Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

Para Hirata (2014), o termo tem sido utilizado para designar a interdependência das relações de poder de raça, sexo e classe, cuja origem remonta ao movimento do final dos anos de 1970 conhecido como *Black Feminism*, que criticou o feminismo branco, de classe média e heteronormativo. Trata-se de uma teoria transdisciplinar que visa pontuar a interação dessas categorias na produção e na reprodução das desigualdades sociais.

Patricia Hill Collins e Sirma Bilge destacam a heterogeneidade que caracteriza o entendimento e o uso da interseccionalidade. Segundo as autoras, o termo demonstra que as relações de poder de raça, classe e gênero, por exemplo, não se manifestam como entidades distintas e mutualmente excludente. Na verdade, tais categorias “se sobrepõem e funcionam de maneira unificada” (Collins; Bilge, 2021, p. 11).

Ao discutir sobre as categorias de gênero, raça e classe social, Kilomba (2012) assim se posiciona:

As mulheres negras foram assim postas em vários discursos que deturpam nossa própria realidade: um debate sobre o racismo onde o sujeito é homem negro; um discurso de gênero onde o sujeito é a mulher branca; e um discurso sobre a classe onde “raça” não tem lugar. Nós ocupamos um lugar muito crítico, em teoria. É por causa dessa falta ideológica, argumenta Heidi Safia Mirza (1997) que as mulheres negras habitam um espaço vazio, um espaço que se sobrepõe às margens da “raça” e do gênero, o chamado “terceiro espaço”. Nós habitamos um tipo de vácuo de apagamento e contradição “sustentado pela polarização do mundo em um lado negro e de outro lado, de mulheres.” (Mirza, 1997: 4). Nós no meio. Este é, é claro, um dilema teórico sério, em que os conceitos de “raça” e gênero se fundem estreitamente em um só. Tais narrativas separativas mantêm a invisibilidade das mulheres negras nos debates acadêmicos e políticos.

Sueli Carneiro (2003, p. 12) reforça a movimentação das mulheres negras para alargar o conceito de violência contra a mulher, introduzindo a compreensão acerca da violência racial:

Porém, as mulheres negras vêm há anos buscando alargar o conceito de violência contra a mulher, para além da agressão e do abuso sexual, pela introdução do conceito de violência racial entre as práticas que produzem dano físico, psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. São suficientemente conhecidas de todas e todos nós, as condições históricas que construíram a relação de coisificação dos negros em geral e das mulheres negras em particular. E sabemos que em toda situação de conquista e dominação de um grupo humano sobre o outro é a apropriação das mulheres do grupo derrotado pelo vencedor que melhor expressa a irreversibilidade da derrota. É a humilhação definitiva do derrotado e um momento emblemático de superioridade do vencedor.

Para a autora, é o racismo que determina a própria hierarquia de gênero na sociedade. Assim, a superação das desigualdades geradas pela hegemonia masculina, exige, também, a superação de “ideologias complementares”, a exemplo do racismo (Carneiro, 2003).

Ângela Davis, ao analisar as intersecções entre raça, classe e gênero, conclui que entre estas categorias existem reações mútuas e cruzadas, não havendo que se falar de primazia de uma sobre as outras:

É preciso compreender que classe informa a raça. Mas raça, também, informa a classe. E gênero informa a classe. Raça é a maneira como a classe é vivida. Da mesma forma que gênero é a maneira como a raça é vivida. A gente precisa refletir bastante para perceber as intersecções entre raça, classe e gênero, de forma a perceber que entre essas categorias existem relações que são mútuas e outras que são cruzadas. Ninguém pode assumir a primazia de uma categoria sobre as outras (Davis, 2011).

A propósito, para a autora, o sistema escravista consolidou, no Brasil, as bases para a exploração capitalista do trabalho, ressaltando que as mulheres negras eram vistas como unidades de trabalho lucrativas.

Proporcionalmente, as mulheres negras sempre trabalharam mais fora de casa do que suas irmãs brancas. O enorme espaço que o trabalho ocupa na vida das mulheres negras da atualidade reproduz um padrão estabelecido durante os primeiros anos da escravidão. Como escravas, o trabalho compulsório ofuscava todos os outros aspectos da existência dessas mulheres. Aparentemente, portanto, o ponto de partida de qualquer exploração da vida das mulheres negras na escravidão seria uma valorização de seu papel como trabalhadoras.

O sistema escravista definia o povo negro como propriedade. Já que as mulheres, não menos do que os homens, eram vistas como unidades de trabalho lucrativas, para os proprietários de escravos, elas poderiam ser desprovidas de gênero. Nas palavras de um intelectual, “a mulher escrava era, antes de tudo, uma trabalhadora em tempo integral para seu proprietário, e apenas ocasionalmente esposa, mãe e dona de casa”. A julgar pela crescente ideologia da feminilidade do século XIX, que enfatizava o papel das mulheres como mães protetoras, parceiras e donas de casa amáveis com seus maridos, as mulheres negras eram, praticamente, anomalias (Davis, 2016, p. 24).

Nesse contexto, é imprescindível considerar, para além de fatores de raça/etnia e de classe social, outros tipos de vulnerabilidades que também são decisivas para definir a trajetória social das mulheres no Brasil. Cita-se, a título exemplificativo, a faixa etária, a escolaridade, as condições de vida em espaço rural ou em espaço urbano, deficiências físicas e mentais, a maternidade, a existência de uma rede de apoio familiar, o encarceramento, a migração, o pertencimento à comunidade LGBTQIA+, dentre outros.

Destaca-se, assim, que “a maneira como as vulnerabilidades são vividas pelas mulheres variam fortemente de acordo com suas experiências singulares de vida e seus marcadores sociais” (Silvera; Spindler; Nardi, 2014). Para Butler (2020), é a vulnerabilidade que define, inclusive, a maior probabilidade de morrer em um contexto de desigualdades sociais:

Talvez haja pelo menos duas lições sobre a vulnerabilidade a seguir: ela descreve uma condição compartilhada da vida social, de interdependência, exposição e porosidade; ela nomeia a maior probabilidade de morrer, entendida como a consequência fatal de uma desigualdade social disseminada (Butler, 2020).

Trata-se de perspectiva que rememora as categorias de biopoder de biopolítica, discutidas por Foucault no contexto do “racismo de estado” propagado na Alemanha antissemítica, mas cuja compreensão ainda é válida para compreender a negação de acesso a direitos para a população vulnerabilizada.

Para o autor, o racismo de Estado se manifesta através do exercício da soberania, em que o soberano exerce poder para “fazer viver e de deixar morrer”.

Veja-se:

Em certo sentido, dizer que o soberano tem direito de vida e de morte significa, no fundo, que ele pode fazer morrer e deixar viver; em todo caso, que a vida e a morte não são desses fenômenos naturais, imediatos, de certo modo originais ou radicais, que se localizariam fora do campo do poder político. Quando se vai um pouco mais além e, se vocês quiserem, até o paradoxo, isto quer dizer no fundo que, em relação ao poder, o súdito não é, de pleno direito, nem vivo nem morto. Ele é, do ponto de vista da vida e da morte, neutro, e é simplesmente por causa do soberano que o súdito tem direito de estar vivo ou tem direito, eventualmente, de estar morto. Em todo caso, a vida e a morte dos súditos se tornam direitos pelo efeito da vontade soberana [...] E eu creio que, justamente, uma das mais maciças transformações do direito político do século XIX consistiu, não digo exatamente em substituir, mas em completar esse velho direito de soberania - fazer morrer ou deixar viver - com outro direito novo, que não vai apagar o primeiro, mas vai penetrá-lo, perpassá-lo, modifica-lo, e que vai ser um direito, ou melhor, um poder exatamente inverso: poder de "fazer" viver e de "deixar" morrer. O direito de soberania é, portanto, o de fazer morrer ou de deixar viver. E depois, este novo direito é que se instala: o direito de fazer viver e de deixar morrer (Foucault, 1976, p. 287).

Para Foucault, a evolução do racismo de Estado, da decisão sobre a vida e a morte através da disciplina de corpos, se dá, justamente, através do que chama de biopolítica e biopoder. Em suas palavras:

De que se trata nessa nova tecnologia do poder, nessa biopolítica, nesse biopoder que está se instalando? Eu lhes dizia em duas palavras agora há pouco: trata-se de um conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa de reprodução, a fecundidade de uma população, etc. São esses processos de natalidade, de mortalidade, de longevidade que, justamente na segunda metade do século XVIII, juntamente com uma porção de problemas econômicos e políticos (os quais não retomo agora), constituíram, acho eu, os primeiros objetos de saber e os primeiros alvos de controle dessa biopolítica (Foucault, 1976, p. 290).

Achile Mbembe, ao debruçar-se sobre a categoria do biopoder, desenvolve a ideia de que a soberania é a “capacidade de definir quem importa e que não importa, quem é ‘descartável’ e quem não é” (Mbembe, 2018, p. 33). Este poder soberano, para o autor, é exercido através da necropolítica, que se ampara nas “formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte” (Mbembe, 2018, p. 60).

Conclui o autor:

Neste ensaio, propus que as formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte (necropolítica) reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror. Tentei demonstrar que a noção de biopoder é insuficiente para dar conta das formas contemporâneas de submissão da vida ao poder da morte. Além disso, propus a noção de necropolítica e de necropoder para dar conta das várias maneiras pelas

quais, em nosso mundo contemporâneo, as armas de fogo são dispostas com o objetivo de provocar a destruição máxima de pessoas e criar “mundos de morte”, formas únicas e novas de existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o estatuto de “mortos-vivos”. Sublinhei igualmente algumas das topografias recalcadas de crueldade (plantation e colônia, em particular) e sugeri que o necropoder embaralha as fronteiras entre resistência e suicídio, sacrifício e redenção, mártir e liberdade (Mbembe, 2018, p. 60).

Trata-se de discussão da qual se depreende que são as vulnerabilidades sociais, marcadas por questões de gênero, classe, raça, etnia e outros que justificam, inclusive, o direito de viver e morrer no Estado capitalista. Trata-se de interseccionalidade que não pode ser ignorada quando da elaboração de políticas públicas, sobretudo quando seu objeto se relaciona com a violência contra as mulheres.

Nesse sentido, os textos da Resolução nº 254/2017 e da Portaria nº 15/2017 mencionam questões de gênero, raça e etnia entre os objetivos expressos da Política:

Art. 2º São objetivos da Política Judiciária estabelecida nesta Resolução:
 VI – fomentar a celebração de Termos de Acordo com o Poder Executivo, visando incorporar aos currículos escolares conteúdos relativos aos direitos humanos, em todos os níveis de ensino, a igualdade de gênero e de raça ou etnia e a questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher; (art. 8º, IX, da Lei n. 11.340/2006);
 VII – fomentar a política de capacitação permanente de magistrados e servidores em temas relacionados às questões de gênero e de raça ou etnia por meio das escolas de magistratura e judiciais (art. 8º, VII, da Lei n. 11.340/2006) (Brasil, 2017).

Em que pese a importância de elencar tais questões de forma expressa no texto da Política, as disposições acima transcritas são as únicas que contêm expressamente os termos “raça/etnia”. O Capítulo III da Resolução e da Portaria em voga, que prevê os mecanismos para a implementação da política, nada aborda, em específico, sobre esta interseccionalidade.

É necessário destacar, por outro lado, que em entrevista concedida a esta pesquisadora, Madgéli Frantz Machado relatou que as discussões sobre interseccionalidade permearam a elaboração da política. Inclusive porque, segundo a entrevistada, “ninguém é só gênero”. Veja-se trecho transcrito da entrevista:

A gente nunca trabalhou ou trabalha o gênero de forma setorizada. A gente sempre trabalha a questão das interseccionalidades. Isso está presente em todas as atividades, com certeza na resolução também. Tanto que outras políticas, justamente relacionadas a essas interseccionalidades, foram sendo criadas. Os cursos de capacitação ali e depois, agora mais recentemente, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. E, na verdade, gênero é interseccionalidade, porque não temos como... Ninguém é só gênero (Machado, 2024).

Destarte, o que se depreende do texto da Resolução e da Portaria é que, apesar de reconhecer a necessidade de capacitação permanente nestas questões, a Política não previu instrumentos práticos para implementação dos objetivos supracitados.

Tal contexto torna-se ainda mais emblemático quando se percebe que o fator da classe social não consta expresso em nenhum dos dispositivos da Política.

Ocorre que a percepção das mulheres sob o ponto de vista de sua classe social também deve ser preponderante, especialmente porque a dependência econômica de mulheres em relação aos seus parceiros e/ou familiares, não raro, é um dos fatores de perpetuação da violência de gênero. Inclusive, como já visto, o Estudo de Pobreza Social elaborado pelo Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho da PUC-RS demonstrou que a pobreza social entre mulheres é maior do que entre homens no Brasil.

Reconhecer a vulnerabilidade do ponto de vista da classe social é essencial, sobretudo no contexto de uma sociedade capitalista e patriarcal, que historicamente atribui às mulheres o cuidado do lar e aos homens o papel de provedor. Nesse sentido, Pateman (1993) trata do patriarcado como categoria intimamente relacionada com o capitalismo. Nessa linha, explica que abordar o problema do patriarcado através da história do contrato sexual permite visualizar que:

[...] a sociedade civil, inclusive a economia capitalista, tem uma estrutura patriarcal. As aptidões que permitem aos homens, mas não às mulheres, serem “trabalhadores”, são as mesmas capacidades masculinas exigidas para se ser um “indivíduo”, um marido e um chefe de família (Pateman, 1993, p. 63).

Almeida (1998, p. 100) dispõe, também, que a natureza do espaço ao qual eram destinadas as mulheres – a esfera familiar, considerada como privada -, diferenciava-se, posto que era regida a partir de uma lógica que se assentava em outros fundamentos: o poder masculino e o contrato sexual.

A propósito, conforme dados coletados pela Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Geografia (IBGE), o percentual de violência sofrido por mulheres com menor rendimento (que recebem até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo) é de 22,5%, ao passo que entre as mulheres com rendimento maior (mais de 5 salários-mínimos), este percentual é de 16,9%.

Verifica-se, portanto, que a violência é preponderante entre mulheres de classes mais baixas, de modo que esse indicador deveria ter sido considerado de forma expressa no texto da Política, à medida em que resulta em maior vulnerabilidade.

De igual modo, as demais vulnerabilidades femininas (tais como idade, escolaridade, pertencimento à comunidade LGBTQIA+, vivência em espaço rural ou em espaço urbano, e outras), as quais, como visto, são determinantes na trajetória social das mulheres, também não são citadas no texto da Política.

Recorre-se à compreensão de Bourdieu (2011, p. 216), no sentido de que o campo jurídico, através de processos convergentes, obtém o efeito da universalização, de modo que as variações individuais, consideradas em suas peculiaridades, não ganham espaço na linguagem utilizada por este campo. Este efeito pode ser observado no texto da Política em voga, o qual, ao não prever mecanismos efetivos para superação das vulnerabilidades para além do gênero, não considera as mulheres em suas individualidades. Diz o autor:

O efeito da universalização é obtido por meio de vários processos convergentes: o recurso sistemático ao indicativo para enunciar normas, o emprego, próprio da retórica da atestação oficial, de verbos atestivos na terceira pessoa do singular do presente ou do passado composto que exprimem o aspecto realizado [...] o uso de indefinidos (<<todo o condenado>>) e do presente intemporal – ou do futuro jurídico – próprios para exprimirem a generalidade e a omnitemporalidade da regra do direito: a referência a valores transsubjectivos que pressupõe a existência de um consenso ético (por exemplo, <<como um bom pai de família>>); o recurso a fórmulas lapidárias e a formas fixas, deixando pouco lugar às variações individuais (Bourdieu, 2011, p. 216).

Trata-se de um silêncio que diz muito: revela a contradição inerente à própria Política que, por um lado, reconhece que o debate acerca de raça/etnia deve ser um dos seus objetivos, mas, por outro, não prevê meios para seu cumprimento. Tais disposições, portanto, mais parecem ter sido ali expressas para efeitos simbólicos e ilustrativos, demonstrando que o Poder Judiciário até reconhece a importância da interseccionalidade, mas não a ponto de efetivamente prever mecanismos para obter a igualdade material para todas as diversidades de mulheres.

A problemática em torno dessa universalização das mulheres é que, como bem pontua Bourdieu (2011, p. 222), uma regra aplicada em um caso anterior, “[...] nunca pode ser pura e simplesmente aplicada a um novo caso, porque não há nunca dois casos perfeitamente idênticos [...]”. Assim, o juiz não é um simples executante da lei,

mas dispõe de autonomia, que garante sua autoridade jurídica, para aplicar regras diversas em casos com peculiaridades diferentes (Bourdieu, 2011, p. 222).

Veja-se, portanto, que embora tenham sido identificados, no decorrer da pesquisa, importantes mecanismos para garantir a adequada solução de conflitos que envolvem mulheres em situação de violência, a Política Judiciária em pauta torna-se omissa quanto à efetiva previsão de instrumentos que considerem a questão de gênero atrelada a fatores de raça, classe social e demais vulnerabilidades femininas.

4.4 A Compatibilidade do texto da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher com os Princípios constitucionais

A exposição de motivos, constantes no texto inicial da Resolução nº 254 de 2018, reconhece, logo no primeiro parágrafo, que a instituição da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher se justifica em virtude de ser “[...] dever do Estado assegurar assistência a todos os integrantes da família, pela implementação de instrumentos voltados à harmonização e pacificação em casos de litígio, nos termos do art. 226, §8º, da Constituição Federal” (Brasil, 2018).

O citado artigo 226, §8º, da Constituição Federal preconiza que 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”. Assim, observa-se que é em atenção ao comando constitucional de enfrentamento à violência no âmbito familiar que a Política Judiciária Nacional retira um de seus fundamentos.

É salutar, portanto, analisar se há compatibilidade entre o seu texto com os princípios constitucionais, sobretudo àqueles relacionados aos direitos à igualdade, à celeridade e ao acesso à justiça. Nessa perspectiva, entende-se que tais direitos devem ser estudados “enquanto políticas públicas”, conforme esclarece Cláudia Maria da Gosta Gonçalves: “[...] deve-se ser esclarecer que tais direitos são estudados enquanto políticas públicas, isto é, a partir dos princípios e dos padrões constitucionais que devem ser observados pelos programas, projetos e serviços que materializem tais políticas” (Gonçalves, 2011, p. 27).

A autora também alerta, no contexto de análise dos direitos assegurados constitucionalmente, para a necessidade de reconhecer “a violência estrutural vivenciada por grupos sociais vulnerabilizados nos processos de luta, conquista, efetivação e segurança de seus direitos básicos” (Gonçalves, 2023, p. 55).

Parte-se, também, da compreensão de Jorge Miranda (2011, p. 14), no sentido de que os direitos, liberdades e garantias são poder e, simultaneamente, direitos à proteção do poder contra outros poderes.

A análise do princípio da igualdade, nesse contexto, reveste-se de especial importância, à medida que conforme estabelecido no artigo 10 da Resolução nº 254/2018, o Poder Judiciário deverá adotar mecanismos para coibir atos que possam atingir “os direitos à igualdade de gênero”.

Nessa perspectiva, é válido reconhecer que a concepção universalista de direitos sociais foi incorporada no ordenamento jurídico brasileiro muito tardiamente, apenas com a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Por tal motivo, Sposati (2002, p. 65) afirma que os direitos sociais no Brasil foram de “reconhecimento tardio”.

Direitos como à saúde pública universal, por exemplo, só foram reconhecidos constitucionalmente nas últimas décadas do século XX. Trata-se de momento que, segundo a autora, a sociedade já lutava por direitos difusos, entre os quais o de gênero. Os movimentos nacionais e internacionais de mulheres, negros, idosos, crianças já ganhara repercussão quando direitos sociais básicos como o da saúde ainda não tinha sequer recebido amparo constitucional (Sposati, 2002, p. 66).

Com a promessa de fundar uma modernidade democrática e pôr fim a anos de governos militares, a Constituição Federal de 1988 foi responsável por reconhecer não só a aplicação igual da lei em relação a homens e mulheres, mas também à igualdade no próprio texto da lei, de forma a impedir que o Poder Legislativo promulgue normas discriminatórias no sistema jurídico.

É salutar ponderar, contudo, que o reconhecimento da igualdade formal na Constituição não é suficiente para eliminar a discriminação contra a mulher (Alencar, 2017, p. 40). Ao analisar o contexto da Revolução Francesa, Márcio Seligmann-Silva e Ariani Sudatti (2021, p. 37), ponderam que, no Direito, “a ideologia da igualdade jurídica” se fundava na crença de que a lei seria igual, ou seja, teria o mesmo sentido para todos. Contudo, os dois últimos autores alertam que as normativas legais estão protegidas por aparatos de poder e protegem, portanto, determinados grupos sociais:

[...] a lei, mesmo em tese igual e válida para todos, está protegida por um aparato de poder que inclui desde a sua linguagem impenetrável, ao fato de que ela é resguardada por autoridades as quais representar grupos sociais que têm o poder de dizer qual é o seu sentido “único e verdadeiro” (Seligmann-Silva; Sudatti, 2021, p. 37).

Fernandes (2015, p. 42) aduz que a igualdade material, além da mera igualdade formal, implica na discriminação positiva, através de ações afirmativas para suprir a violência de gênero. Por isso mesmo que a Lei Maria da Penha constituiu ação afirmativa essencial no combate à discriminação contra a mulher, à medida que busca garantir a determinação constitucional da igualdade.

Para além do debate acerca da dimensão material do direito à igualdade, Nancy Fraser (2001, p. 235) propõe a adoção da perspectiva da “igualdade como reconhecimento”, que solucionaria as situações de injustiça cultural. Para a autora, é a lógica do reconhecimento que permite valorizar a especificidade do gênero.

Mas o caráter bivalente do gênero é a fonte de um dilema. Uma vez que as mulheres sofrem, no mínimo, de dois tipos de injustiça analiticamente distintos, elas necessariamente precisam, no mínimo, de dois tipos de remédios analiticamente distintos: redistribuição e reconhecimento. Os dois remédios pendem para direções opostas, porém, e não é fácil persegui-las ao mesmo tempo. Enquanto a lógica da redistribuição é acabar com esse negócio de gênero, a lógica do reconhecimento é valorizar a especificidade do gênero. Eis, então, a versão feminista do dilema da redistribuição-reconhecimento: como as feministas podem lutar ao mesmo tempo para abolir a diferenciação de gênero e para valorizar a especificidade do gênero? (Fraser, 2001, p. 235).

Roberto Saba (2005, p. 26), por sua vez, propõe a adoção do conceito da igualdade como “não-subordinação”, como tentativa de superação da exclusão estrutural de certos grupos sociais marginalizados, denominados, pelo autor, de “categorias suspeitosas”:

Desde la perspectiva de la igualdad como no-sometimiento, las categorías sospechosas solo serían aquellas que se refieran a una condición (ser mujer, por ejemplo) que se asocie con la caracterización de un grupo sistemáticamente excluido, sometido o sojuzgado por otro u otros grupos dentro de una estructura social medianamente cristalizada. Este principio no expande ni reduce el universo de las categorías sospechosas, sino que asocia las categorías sospechosas con criterios divergentes o idénticos a los que identifica el principio de no-discriminación, pero por razones diferentes. No cualquier categoría que no pueda superar el test de funcionalidad o instrumentalidad será calificada de sospechosa, sino que solo lo serán aquellas categorías que se correspondan con un grupo sojuzgado o excluido²⁴ (Saba, 2025, p. 26).

²⁴ Tradução livre: "Sob a perspectiva da igualdade como não-subordinação, as categorias suspeitas seriam apenas aquelas que se referem a uma condição (como 'ser mulher', por exemplo) que se associa à caracterização de um grupo sistematicamente excluído, submisso ou subjugado por outro(s) grupo(s) dentro de uma estrutura social medianamente cristalizada. Este princípio não expande nem reduz o universo das categorias suspeitas, mas associa as categorias suspeitas a critérios divergentes ou idênticos aos identificados pelo princípio da não-discriminação, porém por razões diferentes. Não qualquer categoria que não possa superar o teste de 'funcionalidade' ou 'instrumentalidade' será qualificada como suspeita, mas apenas aquelas que correspondem a um grupo submisso ou excluído".

Para o autor, é a identificação destas categorias suspeitosas que, a partir da perspectiva da igualdade como “não-subordinação”, se legitima escolhas políticas compensatórias para determinados grupos sociais:

Esta distinción entre categorías sospechosas (que se corresponden con la igualdad como no sometimiento) y categorías irrazonables (que se corresponden con la igualdad como no discriminación) impone en cabeza de los agentes que llevan a cabo el trato diferente sobre la base de unas y otras, distintos niveles de exigencia argumentativa justificatoria del trato desigual, se trate del estado o de particulares, y un tipo de análisis diferente. En el primer caso, deber· demostrarse la no existencia de una situación de sometimiento, sojuzgamiento, exclusión o, en términos de Petracchi, de perpetuación de una relación de inferioridad. En el segundo caso, se deber· demostrar la relación de funcionalidad o instrumentalidad entre el criterio escogido y el fin buscado por la regulación (la estatura no parece ser funcional al buen desempeño como maestro), a menos que se redefinan los fines de la regulación (Saba, 2005, p. 27)²⁵.

A partir dessas considerações teóricas, percebe-se que a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher decorre de uma concepção estrutural e substancial da igualdade, para além de sua dimensão formal. Isto porque, perpassa pela delimitação de que há um grupo social especialmente vulnerável, formado pelas mulheres vítimas de violência, que justifica a adoção de uma Política específica de proteção e enfrentamento.

Assim, à primeira vista, poder-se-ia entender que a Política é compatível com o princípio da igualdade esculpido na Constituição Federal. Nada obstante, como já visto em tópico anterior desta pesquisa²⁶, houve silenciamento no que diz respeito ao reconhecimento das demais vulnerabilidades feministas.

Entende-se que, nas perspectivas acima adotadas, cujos conceitos se relacionam, o alcance da igualdade como reconhecimento (Fraser, 2001) e da igualdade como não-subordinação (Saba, 2005), imprescinde da consideração das interseccionalidades que permeiam as relações de gênero. Trata-se de extensão que não foi alcançada pela Política em voga.

²⁵ Tradução livre: "Esta distinção entre categorias suspeitas (que correspondem à igualdade como não-subordinação) e categorias irrazoáveis (que correspondem à igualdade como não-discriminação) impõe aos agentes que realizam o tratamento diferenciado com base em umas e outras diferentes níveis de exigência argumentativa justificatória do tratamento desigual, seja o Estado ou particulares, e um tipo de análise diferente. No primeiro caso, deve-se demonstrar a inexistência de uma situação de subordinação, subjugação, exclusão ou, em termos de Petracchi, de perpetuação de uma relação de inferioridade. No segundo caso, deve-se demonstrar a relação de funcionalidade ou instrumentalidade entre o critério escolhido e o fim buscado pela regulamentação (a estatura não parece ser funcional ao bom desempenho como professor), a menos que se redefinem os fins da regulamentação."

²⁶ Conforme página 114.

No que diz respeito ao direito à celeridade processual, previsto no artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal, cumpre destacar que a discussão realizada no subtópico 4.2.2 desta pesquisa²⁷, já contemplou a análise desta garantia fundamental, inclusive com a reflexão acerca da morosidade das decisões judiciais enquanto obstáculo à efetivação da proteção das mulheres.

Reforça-se que o Programa Justiça pela Paz em Casa, um dos instrumentos da Política em voga, objetivou, em específico, tornar mais célere a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar. Assim, há uma intenção política de atendimento a este direito constitucionalmente previsto.

Contudo, cumpre retomar, também, que conferir rapidez às decisões, de forma dissociada ao estabelecimento de pressupostos mínimos (a exemplo da presença de equipes multidisciplinares e adoção de uma perspectiva de gênero no julgamento), não se mostra suficiente ao enfrentamento da violência.

No que diz respeito ao direito ao acesso à justiça, é válido frisar que um dos objetivos da Política Judiciária em voga é a promoção de campanhas para expedição de documentação civil às mulheres para permitir e ampliar seu acesso a direitos e serviços.

De fato, a ausência de documentação civil é obstáculo à garantia de acesso à justiça (artigo 5º, incisos XXXV e LXXIV, da Constituição Federal), posto que impede a inserção nas políticas públicas de governo e o próprio ingresso no Poder Judiciário (Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2021).

No entanto, entende-se que o real acesso à justiça às mulheres só pode ser alcançado a partir de um julgamento com perspectiva de gênero, mediante o reconhecimento de desigualdades históricas. A propósito, esta é a visão adotada pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, no âmbito do Protocolo Para Julgamento com Perspectiva de Gênero, de 2021:

Analisar e julgar uma ação com perspectiva de gênero nas relações assimétricas de poder significa aplicar o princípio da igualdade, como resposta à obrigação constitucional e convencional de combater qualquer tipo de discriminação de gênero, garantindo o real acesso à justiça com o reconhecimento de desigualdades históricas sociais, políticas, econômicas e culturais para a preservação do princípio da dignidade humana das mulheres e meninas. Uma atuação com perspectiva de gênero pressupõe uma atenção não apenas ao julgar, mas durante a tramitação processual. Diante de uma demora em uma decisão de mérito, dificuldades surgem especialmente para as mulheres, como ficar sem renda e sem ter acesso aos bens comuns, tendo

²⁷ Conforme página 101.

ainda que arcar com todos os cuidados dos filhos e das filhas. Além disso, as instruções processuais podem se tornar verdadeiros tribunais morais para a mulher, em que sua vida íntima é devassada e seus comportamentos pessoais são julgados, como se fossem justificativas para que seus direitos fossem invisibilizados e/ou negados. As desigualdades históricas e vulnerabilidades que existem em razão do gênero em todas as relações sociais também se projetam para as relações íntimas e familiares (Brasil, 2021).

Destarte, no texto da Política Judiciária em pauta não há a previsão de objetivos ou instrumentos específicos no que diz respeito à necessidade de análise jurídica com perspectiva de gênero, muito embora haja o reconhecimento da necessidade de enfrentamento à violência institucional, o que se considera um importante passo para garantia deste real acesso à justiça.

Ressalta-se que a Política em voga foi instituída em 2017, ao passo que o Protocolo com Perspectiva de Gênero, também formulado pelo CNJ, foi publicado apenas no ano de 2021. Entende-se, contudo, que a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, ao prever instrumentos com o objeto de garantir a adequada solução de conflitos em casos tais, ofereceu subsídios teóricos e prática para a construção do supracitado Protocolo.

Nesse contexto, é salutar destacar a necessidade de observância ao princípio da vedação ao retrocesso. Segundo Ingo Sarlet (2012, p. 407), trata-se de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que garante a manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, ainda, corolário da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais.

Depreende-se, assim, que os direitos insculpidos em determinada política social, não poderão ser extintos por lei ou decisão política posterior, sob pena de afronta ao princípio da vedação ao retrocesso.

Observa-se, portanto, que a análise da compatibilidade entre os princípios constitucionais e o texto da Política vigente não resulta em uma conclusão pronta e em sentido único. Isto porque, conforme se demonstrou ao longo de toda a pesquisa, a sua formulação perpassou por movimentos contraditórios.

É certo que a contribuição da Política para o enfrentamento à violência contra as mulheres, sob a perspectiva constitucional, foi significativa e merece o devido reconhecimento, mas também são cristalinas as problemáticas estruturais que atravessam o seu processo de construção.

5 CONCLUSÃO

A Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, inicialmente instituída a partir da Portaria nº 15/2017 e, em seguida, consolidada através da Resolução nº 254, ambos os documentos originados do Conselho Nacional de Justiça, trata-se da primeira Política Nacional, no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro, formulada com o objetivo específico de enfrentamento da violência contra as mulheres, e que se volta “à incorporação da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional em geral” (Severl, 2019, p. 106).

A juíza Madgéli Frantz Machado, uma das entrevistadas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, definiu a construção desta Política como “um momento histórico dentro do Poder Judiciário”, inclusive porque a sua publicação foi o “*start*”, em suas palavras, para que se pudesse atuar em todas as dificuldades relacionadas à questão de gênero.

Para análise do processo de formulação da Política em pauta, partiu-se do pressuposto de que a principal problemática em torno do tema é a reprodução, pelo Poder Judiciário, da ordem patriarcal de gênero que regula as relações sociais no Brasil, considerando que a sua formação é historicamente marcada por um bacharelismo elitista e conservador.

Assim, em um primeiro momento da pesquisa, refletiu-se acerca do contexto sócio-histórico que marcou o seu processo de formulação. Como visto, o cenário histórico então vivenciado pelo Brasil foi marcado pela ascensão de Michel Temer ao poder, em detrimento da ilegítima destituição de Dilma Rouseff, primeira mulher a alcançar a presidência do país.

Em que se pese se conclua que, indubitavelmente, a destituição de Dilma Rouseff da Presidência da República refletiu as desiguais relações de gênero que estruturam a sociedade brasileira, as mulheres que foram entrevistadas nesta pesquisa negaram ter percebido a interferência deste cenário político no processo de discussão do texto da Portaria e da Resolução.

A despeito dessa percepção das entrevistadas, é certo que tal contexto refletiu a faceta patriarcal da sociedade brasileira (Franco, 2018, p. 119), merecendo destacar que Madgéli Frantz reconheceu possibilidade de interferência deste contexto no “impacto” alcançado pela Política e no seu trâmite interno.

Para aprofundamento da análise do contexto sócio-histórico da Política, foi necessário discorrer sobre a função eminentemente política do Poder Judiciário, as contradições que lhe são inerentes e as considerações sobre o campo jurídico.

Nessa ótica, concluiu-se que os campos político e jurídico estão intrinsecamente relacionados e, no contexto da sociedade brasileira, até mesmo se confundem. A formação dos magistrados no país também reflete a estrutura política na qual também foram inseridos os cursos de Direito do Brasil, cujos reflexos do colonialismo são perceptíveis até hoje.

Assim, explica Bandeira (2011, p. 7) que as concepções dominantes do que é feminino e o que é masculino terminam por serem processadas em outros espaços institucionais:

Paradoxalmente, não houve mudanças significativas em relação às razões que continuam a justificar formalmente a persistência da violência de gênero, ainda, centrando-se principalmente na argumentação de que a mulher não está cumprindo bem seus papéis de mãe, dona de casa e esposa por estar voltada ao trabalho, ao estudo ou envolvida com as redes sociais, entre outras. Pela abundância de atos recorrentes de violência, percebe-se que a ordem tradicional se ressignifica permanentemente, remodelando os padrões e os valores sexistas, porém, não os elimina. Logo, não há ruptura significativa nas estruturas antigas, as que ordenam e regem as hierarquias e os papéis femininos e masculinos na esfera familiar. Isto é, as concepções dominantes de feminilidade e masculinidade ainda se organizam a partir de disputas simbólicas e materiais, que operam no interior dos espaços domésticos e que, por conseguinte, acabam por se projetar a outras searas, sendo processadas em outros espaços institucionais.

O Poder Judiciário, enquanto campo jurídico e representação oficial, não foge da lógica de atuação desses citados espaços institucionais. Enquanto não houver, desde a base de formação dos juristas brasileiros, qualificação interdisciplinar, com ênfase nas desiguais relações de gênero, a tendência dessa instituição, como diz Bandeira (2011, p. 11) é de se manter “falsamente neutra”:

As instituições configuram-se em espaços privilegiados, onde os princípios da perpetuação da dominação masculina são elaborados e impostos. Por isso que, associado a essas questões, o movimento feminista passou a demandar ações dirigidas ao sistema policial, no sentido de implantar processos de capacitação de seus quadros, como o de verificar o tipo de acolhimento e tratamento dispensado às mulheres agredidas, assim como o de ampliar o entendimento sobre as situações de violência de gênero, uma vez que a tendência destas instituições é de se manterem falsamente "neutras".

Nesse contexto, destacou-se a quantidade expressiva de homens que compuseram o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 54/2016, responsáveis pela elaboração da minuta da Resolução CNJ nº 254/2018, de modo que, das 13

(treze) pessoas designadas para tanto, quase metade (06), são do sexo masculino. Ainda, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, pontuou-se que o percentual de participação feminina das Conselheiras nunca chegou a 50%.

Discutiu-se, também, sobre os sujeitos envolvidos no processo de formulação da Política, oportunidade na qual se constatou que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 54/2016, responsável pela elaboração da minuta da Resolução CNJ nº 254/2018, é formado por sujeitos pertencentes, quase em sua totalidade, ao Poder Judiciário.

Assim, desde a constituição do Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do texto da Política em análise, já foi possível perceber que, de fato, o Poder Judiciário enxerga-se como uma autoridade “autossuficiente”, independente dos demais campos social e universal – justamente a ideologia que Bourdieu (2011) defende precisar ser afastada.

Cumprir frisar que, em entrevista fornecida a esta pesquisadora, a Desembargadora Daldice Maria Santana de Almeida, ao ser questionada sobre a participação de pessoas “de fora” do Poder Judiciário na elaboração da Política, disse se recordar apenas de participação de outras juízas que não constavam inicialmente na Portaria. Portanto, o que se percebe é que não houve a participação dos movimentos sociais de mulheres na elaboração desta Política.

Conforme se discutiu, a captação e tematização de problemas relacionados às questões de gênero foi efetivada, no Brasil, pelos movimentos feministas. Não há dúvidas, de que sua participação no processo de formulação da Política em voga era indispensável, ao passo que o seu afastamento, longe de tratar-se de um mero esquecimento, revela a perpetuação de uma postura arcaica e burocrática do Poder Judiciário.

Ao final da realização das entrevistas da pesquisa, não foi possível concluir, de forma categórica, quais foram os fatores determinantes para as indicações dos nomes constantes na Portaria nº 54/2016, merecendo destacar a fala da Juíza Madgéli Frantz no sentido de que tal escolha decorreu de possível afinidade com a matéria da violência contra as mulheres. Em contrapartida, a Desembargadora Daldice reconheceu que, à época, era a única Conselheira do gênero feminino, atribuindo também a essa circunstância a sua indicação como Presidente do Grupo de Trabalho.

Após o debate acerca do contexto sócio-histórico de formulação da Política, com ênfase na função política exercida pelo Poder Judiciário, na formação dos

magistrados no Brasil e na atuação dos demais sujeitos envolvidos na sua elaboração, foi necessário discutir acerca das concepções teórico-ideológicas que inspiraram esse processo. Neste momento da pesquisa, apresentou-se um debate teórico acerca dos significados dos conceitos de violência contra as mulheres, gênero e soluções de conflitos.

Ao final deste capítulo, se concluiu que a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres se propõe a solucionar, adequadamente, estes conflitos em análise. Restava investigar, contudo, se no seu texto, há a previsão de mecanismos aptos a garantir a efetiva proteção judicial das vítimas, condizentes com os objetivos nele previstos. Para tanto, analisou-se o desenho institucional da Política em voga, a partir dos seus eixos estruturantes da Política.

Em um momento inicial desta análise, discorreu-se acerca do significativo político advindo da escolha dos atos normativos que instituíram a Política. Isto porque, dois foram os documentos que, igualmente, a regulamentaram, quais sejam: a Resolução nº 254/2018 e a Portaria nº 15/2017.

Ocorre que, conforme discutido, apenas a Resolução possui força de lei, com caráter vinculante, e passível, inclusive, de controle de constitucionalidade. Percebeu-se, portanto, que a edição de uma política por meio de uma Portaria gera menor repercussão do que se assim o fosse através de uma Resolução.

O que se sugeriu nesta pesquisa é que, um dos motivos para a opção, em um primeiro momento, de edição de uma Portaria, no lugar de uma Resolução, é que a Presidente Cármen Lúcia necessitava, inicialmente, entender o posicionamento do Plenário e, perceber antecipadamente, se a Política seria efetivamente aprovada, caso submetida à votação através da Resolução.

Assim, foi necessário rememorar que o contexto político então vivenciado era marcado pela destituição ilegítima de Dilma Rousseff e assunção de Michel Temer à Presidência do país. Portanto, a despeito de as entrevistadas desta pesquisa não terem notado a influência deste cenário no momento de elaboração da Política, é certo que a instabilidade então vivenciada pode ter sido decisiva para a escolha do ato normativo inicialmente adotado.

Após esta análise prévia acerca dos atos normativos em questão, passou-se a analisar as consistências dos mecanismos previstos tanto na Resolução nº 254/2017 quanto na Portaria nº 15/2017 em face dos seus objetivos propostos.

Com base no texto dos supracitados atos normativos, entendeu-se que foram previstos os seguintes mecanismos para consecução dos objetivos então propostos, quais sejam: a) a instituição de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar na estrutura organizacional dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, como órgãos permanentes; b) a instituição do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”; c) o reconhecimento da violência institucional contra as mulheres como ato que atinge os direitos à igualdade de gênero; e d) estabelecimento de parâmetros para a remessa e a coleta regular das informações sobre a estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dos dados sobre esta litigiosidade específica.

Em relação às Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, concluiu-se que a sua instituição no âmbito dos Tribunais de Justiça se consubstancia em importante instrumento para enfrentar a formação burocrática, patriarcal e conservadora dos magistrados no Brasil, em virtude de sua própria estrutura, que exige um conjunto de juízes tecnicamente qualificado na área da violência, bem como pela presença de equipes multidisciplinares.

No que diz respeito ao Programa “Justiça pela Paz em Casa”, destacou-se, de início, a necessidade de conferir celeridade às decisões judiciais em processos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, e, para tanto, “os esforços concentrados de julgamento” podem ser considerados instrumentos válidos. No entanto, apontou-se que a discussão da problemática não deveria ter sido restringida ao aspecto temporal destas decisões.

O texto da Política, no que tange ao Programa “Justiça pela Paz em Casa”, se limita ao objetivo de conferir celeridade à tomada de decisões, mas nada menciona acerca da qualidade desses processos decisórios. Desse modo, concluiu-se que parece arriscado enfatizar a necessidade de conferir rapidez às decisões, sem o estabelecimento concomitante de pressupostos mínimos para que estas sejam adotadas, tais como, por exemplo, a presença de equipes multidisciplinares e a observância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, instituído pela Resolução nº 492/2023 do CNJ.

Em relação ao reconhecimento da violência institucional contra as mulheres como ato que atinge os direitos à igualdade de gênero, esta pesquisa entendeu que tal previsão é essencial para garantir a adequada solução dos conflitos objetos da

Política, sobretudo quando se considera o contexto da formação dos magistrados no Brasil.

Também se analisou a previsão, como mecanismo da Política, de estabelecimento de parâmetros para a remessa e a coleta regular das informações sobre a estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dos dados sobre esta litigiosidade específica.

Nesse contexto, concluiu-se que a manutenção e divulgação de tais informações são essenciais para acompanhamento e monitoração de eventuais avaliações de impacto da Política Judiciária Nacional em pauta, para que se possa identificar eventuais falhas na sua execução. Destacou-se, contudo, que a Resolução nº 254/2018 apenas menciona o dever de encaminhamento, pelos Tribunais de Justiça, ao Conselho Nacional de Justiça, mas silencia quanto ao compartilhamento de tais informações com o Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar.

Destarte, ao fim da análise dos mecanismos previstos no texto da Política em pauta, o que se notou foi a ausência de previsão acerca de enfrentamento de questões pertinentes à desigualdade de raça, classe e demais vulnerabilidades femininas.

Como visto, este é um silêncio que diz muito, pois revela a contradição inerente à própria Política que, por um lado, reconhece que o debate acerca de raça/etnia deve ser um dos seus objetivos, mas, por outro, não prevê meios para seu cumprimento. Tais disposições, reforça-se, mais parecem ter sido ali expressas para efeitos simbólicos e ilustrativos, demonstrando que o Poder Judiciário até reconhece a importância da interseccionalidade, mas não a ponto de efetivamente prever mecanismos para obter a igualdade material para todas as diversidades de mulheres.

Ao final, analisou-se a compatibilidade da Política Judiciária em pauta com os princípios constitucionalmente previstos, em especial aqueles relacionados aos direitos à igualdade, à celeridade e ao acesso à justiça.

Nessa perspectiva, salienta-se a visão da Professora Cláudia Gonçalves (2021, p. 69), no sentido de que manter vulnerabilizados os vulneráveis, inviabiliza seus espaços de luta e suas conquistas. Assim, enquanto persistirem estas desigualdades estruturais, “não haverá a efetividade de uma constituição a serviço de vidas”.

Trata-se de concepção que se aplica à análise da formulação da Política em pauta, a qual, embora tenha empreendido certos esforços para consubstanciação de

direitos e garantias constitucionais, ainda é permeada das contradições expostas no decorrer desta tese.

Conclui-se, assim, que, de fato, a formulação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres possui inegável relevância histórica, pois inaugura, no âmbito do Poder Judiciário, a previsão de objetivos e mecanismos específicos para solucionar a questão proposta.

Discorreu-se sobre a previsão de mecanismos que se consubstanciam em instrumentos efetivos para o enfrentamento da violência de gênero, embora com as ressalvas já apontadas ao longo deste capítulo conclusivo.

Salta aos olhos, contudo, a omissão latente quanto à efetiva previsão de instrumentos que considerem a questão de gênero atrelada a fatores de raça, classe social e demais vulnerabilidades femininas.

Nesse sentido, recorre-se à Bourdieu (2011, p. 49), que diz a força do pré-construído está em que, achando-se inscrito ao mesmo tempo nas coisas e nos cérebros, ele se apresenta com as aparências da evidência, que passa despercebido porque é perfeitamente natural.

Assim, o autor sugere uma “conversão do olhar”, “dar novos olhos” a ideias já incorporadas como naturais. “E isso não é possível sem uma verdadeira conversão, uma metanoia, uma revolução mental, uma mudança de toda a visão do mundo social” (Bourdieu, 2011, p. 49). Diz ainda o sociólogo:

Aquilo a que se chama a ruptura epistemológico, quer dizer, o pôr-em-suspense as pré-construções vulgares e os princípios geralmente aplicados na realização dessas construções, implica uma ruptura com modos de pensamento, conceitos, métodos que têm a seu favor toda a aparência do senso comum, do bom senso vulgar e do bom senso científico (Bourdieu, 2011, p. 49).

É através dessa “conversão do olhar” que se vislumbram novas perspectivas para o enfrentamento da violência contra as mulheres de forma efetiva pelo Poder Judiciário. A Política Nacional em análise foi um primeiro passo, de inegável importância, para a reconstrução das ideologias patriarcais que perpassam os sistemas de justiça no Brasil. Mas ainda há muito o que se avançar.

Destaca-se, ao final, que esta pesquisa não pretendeu analisar o impacto e efeitos da Política em análise, pois se utilizou da metodologia da avaliação política, restrita à discussão sobre o seu contexto de formulação.

Finalmente, destaca-se a compreensão da pesquisa como um processo de retorno constante, de modo que não é possível pensar esta tese como uma etapa superada e perfeitamente acabada. Na realidade, as considerações feitas até aqui têm o intuito de ensejar novas discussões acerca da violência contra a mulher, bem como de estratégias para a formulação de políticas mais efetivas de enfrentamento.

A propósito, encerra-se com Bourdieu (2011, p. 27), segundo o qual a construção do objeto científico se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções e emendas.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. **Sobre os dados da violência contra as mulheres no Brasil**. [S.l.: s.n.], 2025. 3 p. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia-em-dados/sobre-os-dados-da-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil/>. Acesso em: 22 de out. 2024.
- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas: Análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. **Teoria e pesquisa**: Revista de Ciência Política, v. 31, p. 24-49, 2022. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/955/538>. Acesso em: 22 de out. 2024.
- AGUIAR, Renan; MACIEL, José Fabio Rodrigues. **História do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ALENCAR, Gabriela Serra Pinto de. **O poder judiciário e a efetividade da Lei Maria da Penha**: análise da atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão nos processos de violência psicológica contra as mulheres durante o período de 2006 a 2017. 2019.139 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.
- ALENCAR, Gabriela Serra Pinto; AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa. Políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil: a fragilidade da democracia no Brasil contemporâneo frente aos avanços normativos de proteção aos direitos femininos. *In*: COPELLI, Montagner; JAQUES, Marcelo Dias; TEIXEIRA; Anderson Vichinkeski (org.). **Políticas Públicas no Brasil**: ensaios para uma gestão pública voltada à tutela dos Direitos Humanos. Blumenau: Dom Modesto, 2020.
- ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza togada**: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- ALMEIDA, Suely Sousa de. **Femicídio**: algemas (in)visíveis do público-privado. Rio de Janeiro: Revinter, 1998.
- AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa. **Considerações sobre a Resolução CNJ nº 125/2010**: uma avaliação política da política judiciária brasileira – a solução dos conflitos de interesses? 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARGOLO; Fernanda. RUBIM; Linda. Precisamos falar de gênero. *In*: ARGOLO; Fernanda. RUBIM; Linda. **O Golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: Edufba, 2018. p. 7-23.

BAGOLIN, Izete Pengo; SALATA, André; MATTOS, Ely José de. **Pobreza Social no Brasil: 2012-2021**. Porto Alegre: Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho – PUCRS Data Social, 2022.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2. maio/ago. 2014.

BECHARA, Ana Elisa. A criminalização por furtos simples contribui para a superlotação dos presídios. **Jornal da USP**, São Paulo, p. 1.-3, jul. 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/a-criminalizacao-por-furtos-simples-contribui-para-a-superlotacao-dos-presidios/>. Acesso em: 28 maio 2025.

BERISTAIN, Antonio. **Nova criminologia à luz do direito penal e da vitimologia**. Brasília, DF: UNB, 2000.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1970.

BOURDIEU, Pierre; TEUBNER, Gunther. **La fuerza del derecho**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução: Maria Helena Kühner. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Os juristas: guardiões da hipocrisia coletiva**. [S. l.: s. n], 1991. Disponível em: https://docgo.net/viewdoc.html?utm_source=os-juristas-guardioes-da-hipocrisia-coletiva. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Colégio de Coordenadores da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Poder Judiciário Brasileiro (COCEVID)**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/colégio-de-coordenadores-da-mulher-em-situacao-de-violencia-domestica-e-familiar-do-poder-judiciario-brasileiro-cocevid/>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Histórico de Conselheiros**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/historico-de-conselheiros/>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Painel Violência contra Mulher. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Padronização: atos e publicações do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/532/1/manual-padronizacao-atos-publicoes-cnj-v3-20012022.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulheres**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b3f18ac2f32a661bd02ca82c1afbe3bb.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha: ano 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-violencia-domestica-2023.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Participação feminina na magistratura**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria N° 15 de 08 de março de 2017**. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2393>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria N° 54 de 13 de maio de 2016**. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2282>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 128 de 17/03/2011**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=151>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 254 de 04/09/2018**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2669>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº 492 de 17 de março de 2023**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. **EM nº 016 - SPM/PR**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/SMP/2004/16.htm. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência. Gastos Diretos Por Programa**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaGDProgramaPesquisaPrograma.asp?Desastre=0&Ano=2016&textoPesquisa=mulheres>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5547, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 22 set. 2020, Diário da Justiça Eletrônico, n. 243, divulgado em 5 out. 2020, publicado em 6 out. 2020. Brasília, DF: STF, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. [Brasília, DF: Senado Federal], 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 22 out. 2024.

BUTLER, Judith. O luto é um ato político em meio à pandemia e suas disparidades [Entrevista concedida a George Yancy]. **Carta Maior**, 2020. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/Judith-Butler-O-luto-e-um-ato-politico-em-meio-a-pandemia-e-suas-disparidades/6/47390>. Acesso em: 25 out. 2023.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CAMPOS, André Gambier. **Sistema de Justiça no Brasil**: problemas de equidade e efetividade. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 17, n. 49, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Zs869RQTMGGDj586JD7nr6k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2025.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres negras, violência e pobreza. *In*: BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência Contra a Mulher – Plano Nacional**: diálogos sobre violência doméstica e de gênero: construindo políticas públicas. Brasília: SEPM, 2003.

CARVALHO, Vivianny Rhyvia Brito; FEITOSA, Ana Paula Pereira. A violência institucional contra a mulher vítima de crimes sexuais. **Facit Business and Technology Journal**, [S.l.], v. 3, n. 46, p. 83-113, out. 2023.

CASARA, Rubens R. R. **O Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília, DF: IPEA; FBSP, 2024. Disponível em: <https://apidSPACE.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/9cb4616a-b635-468e-aa16-61a7ff6aee21/content>. Acesso em: 23 out. 2024.

CHASIN, Ana Carolina. Considerações sobre o Direito na Sociologia de Pierre Bourdieu. *In*: SILVA, Felipe Gonçalves da; RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **Manual de sociologia jurídica**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 79-92.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução de Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones**. [S.l.]: CEPAL, 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual 2000**. Relatório nº 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, 4 de abril de 2001. Brasília, DF: OEA, 2001. 6 p. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO. **Relatório Final**. Brasília, DF: [s.n.], 2013.

COSTA, Ana Alice Alcantara. **O movimento feminista no Brasil**: dinâmicas de uma intervenção política. Madrid: Instituto Universitario de Estudios de la Mujer da Universidad Autonoma de Madrid, 2004.

COSTA, Elder Lisboa Ferreira da. **O gênero no direito internacional**: discriminação, violência e proteção. Belém: Paka-Tatu, 2014.

COUTINHO, Carlos Maden Cabral. Reformas processuais e duração razoável do processo: uma análise à luz do conceito de tempo kairológico. **Publica Direito**, [S.l.], p. 1-21, 2018. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8074a35855a7f49>. Acesso em: 18 fev. 2024.

DAVIS, Angela. As mulheres negras na construção de uma nova utopia. **Geledés – Instituto da Mulher Negra**, p. 1-3, 20 jul. 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis/>. Acesso em: 23 maio 2025.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ. **Invisível**: prazer, uma pessoa sem registro civil. Fortaleza: DPCE, 2021. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/invisivel-prazer-uma-pessoa-sem-registro-civil/#:~:text=Feita%20em%20parceria%20com%20o,de%20registro%20de%20pessoa%20f%C3%ADsica>). Acesso em: 29 maio 2025.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**. [S.l.: Maria Berenice], 2010. Disponível em: https://www.mariaberenice.com.br/uploads/17_-a_lei_maria_da_penha_na_justi%EA.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

EVANGELISTA, Ana Carolina. Crentes ou não, políticos conservadores se apropriam da religião para avançar: entrevista concedida a João Vítor Santos. **Instituto Humanitas Unisinos – IHU**, São Leopoldo, 4 dez. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/605266-crentes-ou-nao-politicos-conservadores-se-apropriam-da-religiao-para-avancar-entrevista-especial-com-ana-carolina-evangelista>. Acesso em: 15 maio 2025.

FAÇANHA, Josanne Ferreira. **Lei Maria da Penha e Poder Judiciário: entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão**. 1. ed. Rio de Janeiro: Barra Livros, 2016.

FARIA, José Eduardo. Os desafios do Judiciário. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 46-57, 1994. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26935>. Acesso em: 21 jun. 2024.

FERNANDES, Valéria Diez Scarence. **Lei Maria da Penha: o processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA, Maria Mary *et al.* **Direitos iguais para sujeitos de direito: empoderamento de mulheres e combate à violência doméstica**. São Luís: EDUFMA, 2016.

FERREIRA, Maria Mary. Gênero, representação política e os processos de interdição das mulheres no Brasil. **Cadernos de Campo**, Araraquara, v. 23, n. esp. 2, e023015, 2023. e-ISSN 2359-2419. DOI: <https://doi.org/10.47284/cdc.v23iesp.2.17005>.

FERREIRA, Maria Mary. Movimentos de mulheres e feminismos: crise atual do capitalismo e desenvolvimento na América Latina, Brasil e Maranhão. In: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2013, São Luís. Anais... São Luís: EDUFMA, 2013. (Mesa Temática).

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 3. ed. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de covid-19**. [Brasília, DF], 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1976.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 28. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2014. 432 p. Disponível em: https://www.nodo50.org/insurgentes/biblioteca/A_Microfisica_do_Poder_-_Michel_Foucault.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhe. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
FRANCO, Marielle. Mulher, negra, favelada e parlamentar: resistir é pleonasmo. *In*: ARGOLO; Fernanda. RUBIM; Linda. **O Golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: Edufba, 2018. p. 117-127.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista. *In*: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 245-282.

FREITAS, Ana Teresa Silva de; PACHECO, José Ernani de Carvalho; COSTA, Yuri; GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos humanos e diversidade**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

FREITAS, Hyndara. **Ministro do STJ concede liberdade a mulher presa por furtar miojo**. Metrópoles, 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/ministro-do-stj-concede-liberdade-a-mulher-presa-por-furtar-miojo>. Acesso em: 28 maio 2025.

FREITAS, Lúcia; PINHEIRO, Veralúcia. **Violência de gênero, linguagem e direito**: análise de discurso crítica em processos na Lei Maria da Penha. Jundiá: Paço Editorial, 2013.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. São Paulo: Global, 2013.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma constituição dirigente. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

GOVERNO Temer não tem mulheres ocupando ministérios. **GaúchaZH**, Porto Alegre, p. 1-3, 16 maio 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/05/governo-temer-nao-tem-mulheres-ocupando-ministerios-5799886.html>. Acesso em: 1 fev. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. (v. II).

HERMANN, Leda Maria. **Violência doméstica e os juizados especiais criminais**. 2. ed. Campinas, SP: Servanda, 2004.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61–73, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. **Agência IBGE**, 10 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 04 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de Gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>. Acesso em: 01 de out. de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30658-violencia-atingiu-29-1-milhoes-de-pessoas-em-2019-mulheres-jovens-e-negros-sao-as-principais-vitimas>. Acesso em: 01 de out. de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 01 de fev. de 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KILOMBA, Grata. **Memórias da plantação**: episódios do racismo cotidiano. Trad. de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2012.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Qualificação e emprego: uma avaliação de impactos do PLANFOR no Maranhão. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora, 2008.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MENDES, Simone Almeida; PINHEIRO, Larissa Souza; SILVA, Gabriela Soares da. Família contemporânea e desigualdade de gênero: um olhar sobre as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2015, São Luís. **Anais eletrônicos** [...] São Luís: UFMA, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo6/familia-contemporanea-e->

desigualdade-de-genero-um-olhar-sobre-as-politicas-de-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher.pdf. Acesso em: 30 dez. 2023.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MORATO, Alessandro Campos *et al.* **Análise da relação sistema de justiça criminal e violência doméstica e dos profissionais responsáveis por seu acompanhamento**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras->. Acesso em: 30 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONU BR). **Violência contra mulheres é “pandemia mais longa e mortal do mundo”, diz secretário-geral da ONU**. Brasília, DF: ONU, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/175711-viol%C3%A2ncia-contra-mulheres-%C3%A9-%E2%80%9Cpandemia-mais-longa-e-mortal-do-mundo%E2%80%9D-diz-secret%C3%A1rio-geral-da>. Acesso em: 21 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A Agenda 2030**. Brasília, DF: ONU BR, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 21 de out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU MULHERES. **Documentos de referência**. Brasília, DF: ONU, 2019. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/documentos-de-referencia/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU MULHERES. **Gênero e covid-19 na América Latina e no Caribe: dimensões de gênero na resposta**. Brasília, DF: ONU, 2020. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU MULHERES. **Violência contra as mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU Mulheres**. 7 abr. 2020. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório sobre a perspectiva de gênero na crise COVID-19 e no período pós-crise (2020/2021)**. Relatora: Frances Fitzgerald. Bruxelas: Comissão dos Direitos das Mulheres e da Igualdade dos Gêneros, 2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0229_PT.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

PATERMAN, Carole. **O contrato sexual**. Tradução Marta Avancini. Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Violência doméstica e familiar contra a mulher: Lei 11.340/06: análise crítica e sistema.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. **Casos-abrigo no enfrentamento da violência de gênero.** São Paulo: Veras Editora, 2007.

ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. **O judiciário como sujeito do processo das políticas públicas: função social e papel político.** *Revista de Políticas Públicas.* v. 4, n. 1-2, 2000.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero e patriarcado: violência contra mulheres.** *In:* VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol.; OLIVEIRA, Suely de (org.). **A mulher brasileira nos espaços públicos e privados.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **O poder do macho.** São Paulo: Moderna, 1987.

SAFFIOTI, Heleieth I. B.; ALMEIDA, Suely de Souza. **Violência de gênero: poder e impotência.** Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Harlon Romariz Rabelo. **Bourdieu e seu “texto manifesto” por uma sociologia reflexiva.** *Observare*, 3 out. 2013. Disponível em: <https://observare.slg.br/resumo-do-texto-introducao-a-uma-sociologia-reflexiva/>. Acesso em: 28 maio 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCKELL, Soraya Nour. Os juristas e o direito em Bourdieu: A conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP,** São Paulo, v. 28, n. 1, abr. 2016.

SELIGMANN-SILVA, Márcio; SUDATTI, Ariani. Notas sobre o princípio da devida fundamentação das decisões judiciais. *In:* GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa;

DESTERRO, Rodrigo (coord.). **Constituição proclamada pelas artes**. Curitiba: Editora CRV, 2021.

SEVERI, F. C. Políticas judiciárias sobre violência contra as mulheres: um estudo sobre as coordenadorias estaduais das mulheres em situação de violência dos Tribunais Estaduais de Justiça no Brasil. **Direito Público**, [S. l.], v. 16, n. 88, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3522>. Acesso em: 10 out. 2024.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. O campo jurídico em Pierre Bourdieu: a produção de uma verdade a partir da noção de propriedade privada nos manuais de direito. **Revista Sequência**, n. 56, p. 83-100, jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/2177-7055.2008v29n56p83/13672/46221>. Acesso em: 21 de out. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. São Paulo: Veras; São Luís: GAEPP, 2008.

SILVA, Marlise Vinagre. **Violência contra a mulher**: quem mete a colher? São Paulo: Cortez, 1992.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e burocracia**: uma análise sobre o Poder Judiciário na formação do Estado Brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVEIRA, Raquel da Silva; NARDI, Henrique Caetano; SPINDLER, Giselle. Articulações entre gênero e raça/cor em situações de violência de gênero. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 323–334, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822014000200009>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SINHORETTO, Jacqueline; ALMEIDA, Frederico. Reforma do Judiciário: entre legitimidade e eficiência. *In*: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **Manual de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 197-218.

SOSA, Camila Villada. **O parque das irmãs magníficas**. São Paulo: Planeta, 2021.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. São Paulo: LeYa, 2017.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia**: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 7., 2002. **Anais** [...] Lisboa, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Bela Horizonte. UFMG, 1999.

TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. **Violência Política e Eleitoral no Brasil**: panorama das violações de direitos humanos de 1º de novembro de 2022 a 27 de outubro de 2024. 3. ed. Rio de Janeiro: Justiça Global; Terra de Direitos, 2024. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/>. Acesso em: 28 maio 2025.

VÁSQUEZ, Toledo Patisilí. **Feminicídio**. Cidade do México: Oficina no México do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OACNUDH), 2009. 161 p. Disponível em: <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2015/09/P.-Toledo-Libro-Feminicidio.compressed.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2024.

WACQUANT, Loïc. O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 95-165, nov. 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**: crise, acertos e desacertos. Trad. Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.