

León Amaya, Andrea Catalina; Stuker, Paola

Working Paper

Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça: Experiências na América Latina

Texto para Discussão, No. 2552

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: León Amaya, Andrea Catalina; Stuker, Paola (2020) : Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça: Experiências na América Latina, Texto para Discussão, No. 2552, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240747>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2552

**LEGISLAÇÕES E ABORDAGENS
INSTITUCIONAIS EM VIOLÊNCIA CONTRA
AS MULHERES NO SISTEMA DE JUSTIÇA:
EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA**

**Andrea Catalina León Amaya
Paola Stuker**



LEGISLAÇÕES E ABORDAGENS INSTITUCIONAIS EM VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO SISTEMA DE JUSTIÇA: EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA¹

Andrea Catalina León Amaya²
Paola Stuker³

1. As autoras agradecem as avaliações e os pareceres ao texto de Tatiana Dias Silva e Luana Pinheiro, bem como as apreciações de Joana Luiza Oliveira Alencar, Krislane de Andrade Matias e Helder Rogério Sant'ana Ferreira.

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), ambas do Ipea, no projeto O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra Mulheres, desenvolvido pelo Ipea em parceria técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *E-mail*: <catalinala7@gmail.com>.

3. Pesquisadora do PNPD na Diest e na Disoc, ambas do Ipea, no projeto O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra Mulheres, desenvolvido pelo Ipea em parceria técnica com o CNJ. Professora substituta no Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail*: <paola.stuker@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylene Fiori

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

JEL: Z18; K38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO7

2 DO TRANSNACIONAL AO LOCAL: ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA E O CONCEITO DE
VIOÊNCIA CONTRA A MULHER.....10

3 REFLEXOS NAS TENDÊNCIAS DE ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA E DE
DESENHO INSTITUCIONAL13

4 PERSPECTIVAS NORMATIVAS E VALORATIVAS: TENSÕES ENTRE A PROTEÇÃO
INTEGRAL E O ENFOQUE FAMILISTA16

5 MECANISMOS DE ATUAÇÃO NOS CASOS: TENDÊNCIAS, DESAFIOS
E POTENCIALIDADES.....21

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....45

REFERÊNCIAS47

APÊNDICE A53

SINOPSE

O presente texto versa sobre as experiências na América Latina na temática de violência contra as mulheres no que concerne a legislações e abordagens institucionais no sistema de justiça, com enfoque em seis países: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai. O texto é produto de revisão documental e bibliográfica para desenho de pesquisa no âmbito do projeto O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra Mulheres, desenvolvido pelo Ipea em parceria técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A partir do estudo de documentos internacionais, legislações e pesquisas institucionais e acadêmicas sobre o tema, apresentam-se as relações normativas e práticas dos países às recomendações internacionais do Comitê de *Experts* (Cevi), do Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI). Embora se verifiquem adequações às recomendações internacionais, as reflexões orientam para a força dos elementos locais na aplicação do transnacional, uma vez que interposições estruturais e valorativas definem distanciamentos normativos e institucionais.

Palavras-chave: violência contra mulheres; sistema de justiça; América Latina.

ABSTRACT

This current work deals with experiences in Latin America on the theme of violence against women, concerning legislation and institutional approaches in the justice system, focusing on six countries: Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, Guatemala and Uruguay. The text is the product of a documental and bibliographic review for research design within the scope of the project The Judiciary in Confronting Domestic and Family Violence against Women, developed by Ipea in technical partnership with the National Council of Justice (CNJ). Based on the study of international documents, legislation and institutional and academic research on the subject, the normative and practical relations of the countries are presented to the international recommendations of the Committee of Experts (Cevi), of the Follow-Up Mechanism to the Belém do Pará Convention (MESECVI). Although there are adjustments to the international recommendations, the reflections guide to the strength of local elements in the application of the transnational, since structural and evaluative interpositions define normative and institutional distances.

Keywords: violence against women; justice system; Latin America.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre as experiências no contexto latino-americano relacionadas à abordagem institucional nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, com foco na atuação do Poder Judiciário e nas medidas voltadas para a proteção e o acesso à justiça das mulheres em situação de violência. O texto é produto de revisão documental e bibliográfica para desenho de pesquisa no âmbito do projeto O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra Mulheres, desenvolvido pelo Ipea em parceria técnica com o CNJ.¹ O levantamento efetuado foi baseado em três referências (documentos internacionais, legislações e estudos institucionais e acadêmicos) e tem como enfoque seis países da América Latina: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai. Primeiramente, observou-se a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará (CBP), como marco principal para uma definição normativa da *violência baseada no gênero contra as mulheres* e para a responsabilização dos Estados signatários da CBP, no contexto interamericano, em uma perspectiva de integralidade das políticas e medidas voltadas para a efetivação do direito das mulheres a uma vida livre de violências. O monitoramento realizado pelo MESECVI, materializado nas recomendações de adequação legislativa e de política pública do Cevi, que se encontram elencadas no segundo relatório hemisférico de avaliação (OEA e MESECVI, 2012) e que constituem o parâmetro do monitoramento posterior, como refletido no segundo relatório hemisférico de seguimento (OEA e MESECVI, 2015), permite visualizar o impacto desse instrumento internacional nas legislações nacionais e nos desenhos institucionais dos sistemas de justiça adotados.²

1. No momento de edição do presente e o projeto mencionado já tinha sido concluído e havia sido divulgado seu relatório final. Algumas referências aos resultados da pesquisa de campo desse projeto serão feitas quando da apresentação das particularidades do caso brasileiro, em diálogo com as experiências dos outros países analisados.

2. O MESECVI é um “sistema de avaliação entre pares”, cuja configuração decorre do consenso dos países signatários da CBP, e “independente para examinar os avanços comprovados pelos Estados-membros no cumprimento dos objetivos da convenção” (OEA e MESECVI, 2014, capa do livro, tradução nossa). A Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) atua como sua secretaria técnica e dois órgãos a compõem: a Conferência dos Estados-membros (órgão político) e o Cevi (órgão técnico). Importante esclarecer que, enquanto a CBP é um instrumento do direito internacional público que configura fonte de direito positivo, isto é, com caráter vinculativo para os Estados-membros (*hard law*), as orientações ou recomendações técnicas que resultam do seguimento realizado pelo MESECVI não têm a mesma natureza, quer dizer, seu peso é mais político e seu descumprimento não gera automaticamente responsabilidade internacional dos Estados-membros. Contudo, uma vez que o Cevi é o órgão técnico autorizado de definição do alcance das disposições normativas da CBP, entende-se que as diretrizes e recomendações resultantes do monitoramento técnico desenvolvido por ele podem auxiliar a interpretação em casos concretos de responsabilização internacional – no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Na sequência, foram investigadas as leis nacionais dos países focalizados. Os países foram selecionados levando em consideração a necessidade de se realizar um levantamento exploratório das práticas nos países latino-americanos, com o intuito de enriquecer a fase de desenho metodológico da pesquisa de campo desenvolvida no Brasil (CNJ e Ipea, 2019). A partir de uma busca global inicial, recortou-se o conjunto de experiências a serem revisadas, com uma distribuição geográfica diversa (bloco Mercosul, região andina, Caribe e América Central) e que apresentassem, pelos dados disponíveis, viabilidade de serem colocadas em diálogo. Assim, foram consideradas as particularidades variadas e passíveis de contraste e vistos os conteúdos normativos que transparecem (ou não) adequações legislativas e ajustes institucionais à luz dos parâmetros internacionais vindos do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH).³

Ao mesmo tempo, este trabalho também se baseia em resultados extraídos de estudos institucionais e acadêmicos desenvolvidos em alguns desses países sobre a abordagem institucional nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no sistema de justiça. Essas pesquisas permitiram a compreensão das adequações normativas internacionais e das aplicações práticas das legislações nacionais em cada contexto. No entanto, o escopo do levantamento bibliográfico realizado não foi orientado pela pretensão de compor um estudo comparativo em estrito sentido, mas pela qualidade e quantidade de informações disponíveis nas bases consultadas, que levaram a achados não uniformes sobre cada realidade.

Para o levantamento realizado, foram consultadas as seguintes bases de dados de produções científicas e exploradores: Scielo, Latindex, Flacso, Clacso e Google Scholar. Utilizaram-se os seguintes termos de busca (em espanhol) para localizar as produções que dessem conta de pesquisas científicas e institucionais enfocando a abordagem institucional (pelo Poder Judiciário ou no sistema de justiça) da violência contra as mulheres no âmbito doméstico e familiar: *violencia doméstica, violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer, violencia de género, justicia, acceso a la justicia, prácticas judiciales, Poder Judicial, sistema de justicia, juzgados*.⁴

3. Esse sistema regional de promoção e proteção dos direitos humanos foi criado no seio da Organização de Estados Americanos (OEA), baseado, inicialmente, na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948. Compõem o SIDH dois órgãos principais: a CIDH e a Corte IDH. A base jurídica do SIDH é conformada por diversos instrumentos: Convenção Americana sobre Direitos Humanos (São José, Costa Rica, 1969); protocolos e convenções sobre temas especializados, como a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Belém do Pará, 1994), entre outros; além dos regulamentos e estatutos dos seus órgãos. Informação consultada no documento ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humano (OEA, 2019).

4. Para o caso colombiano, uma vez que alguns dos resultados da busca foram escassos e pouco pertinentes à temática estudada, nos utilizamos também pesquisas institucionais inéditas, às quais uma das autoras teve acesso pela sua atuação profissional anterior.

A partir de tais referências, buscou-se identificar tópicos de destaque que se traduzem em desafios e potencialidades dos mecanismos institucionais implantados na América Latina no enfrentamento à violência contra as mulheres. Nesses aspectos, o presente texto se estrutura em quatro seções centrais, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, faz-se uma apresentação das orientações do Cevi (OEA e MESECVI, 2012; 2015) às legislações nacionais referentes às delimitações conceituais de violência contra mulher. Na sequência, na seção 3, compreende-se como essas e outras orientações apresentam reflexos normativos e institucionais em cada país focalizado, originando *leis de segunda geração*, e como isso se relaciona com as leis anteriores, chamadas *de primeira geração*. Na seção 4, aprofundam-se as tensões que emergem entre estas mudanças legislativas no embate entre a proteção integral e a perspectiva *familista*. Enfim, a seção 5 emerge para o âmbito das ações institucionais concretas, apresentando os principais mecanismos de atuação nos casos de violência contra a mulher e as experiências e informações que se destacam entre os países estudados.

Para o desenvolvimento das seções 2 e 5, no que diz respeito às referências às orientações do Cevi, tomam-se apenas aquelas pertinentes às temáticas abordadas, considerando o desenho metodológico da pesquisa desenvolvida no Brasil (CNJ e Ipea, 2019). Isto é, das 42 recomendações gerais emitidas pelo Cevi no *Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la convención de Belém do Pará* (OEA e MESECVI, 2012), recomendações estas norteadoras do monitoramento periódico posterior que, no seio do MESECVI, este Comitê de *Experts* vem realizando, somente algumas das diretrizes relativas às legislações (temática central da seção 2) e outras ligadas aos tópicos da seção 5 tiveram relevância no presente estudo.⁵ Do mesmo modo, cabe destacar que este estudo não se configura como comparativo, mas se trata de um panorama sobre a aplicação das recomendações em cada país, evidenciando, em cada tópico, os casos mais relevantes ou apreendidos pela literatura consultada.

5. As 42 recomendações gerais emitidas pelo Cevi em 2012 encontram-se agrupadas em seis âmbitos temáticos: dezesseis recomendações relativas à legislação; cinco aos planos nacionais; oito ao acesso à justiça; quatro aos serviços especializados; três ao orçamento; e seis à informação e às estatísticas (OEA e MESECVI, 2012, p. 97-102; 2015, p. 23).

2 DO TRANSNACIONAL AO LOCAL: ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA E CONCEITO DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Os conceitos utilizados pelas legislações nacionais especializadas em violência contra mulher – seja violência baseada no gênero (VBG), seja violência contra a mulher (VCM), seja violência doméstica e familiar (VDF), seja violência doméstica e familiar contra a mulher (VDFM) – são determinantes nas definições normativas e na decorrente abordagem institucional e judicial dos casos de violência contra mulheres nos países. Nesta seção, destacam-se diretrizes às leis nacionais nesta temática estabelecidas na CBP, bem como as orientações que o Cevi faz na avaliação das legislações (OEA e MESECVI, 2015), enfocando a primeira das recomendações emitidas pelo Cevi em 2012, no quesito legislação: “Modificar e/ou harmonizar o marco jurídico relativo à prevenção e punição da violência contra as mulheres tendo em vista a definição de violência contra as mulheres estabelecida nos artigos 1 e 2 da Convenção de Belém do Pará” (OEA e MESECVI, 2012, p. 97).

A leitura da CBP e da avaliação realizada pelo Cevi em 2015 nos permite inferir quatro aspectos de destaque na orientação às leis nacionais no tema referente à tipificação normativa da VCM estabelecida pela CBP:⁶ *i*) contemplação da definição de violência familiar e doméstica; *ii*) abrangência aos casos de VCM perpetrados em espaços da esfera pública e em relações que não se configuram como familiares, domésticas ou íntimo-afetivas; *iii*) utilização do conceito de gênero como categoria normativa central; e *iv*) tipificação legal das diferentes manifestações de VCM.⁷

O primeiro aspecto refere-se à centralidade da definição padrão de violência contra a mulher estabelecida na CBP como base para nortear a adequação das leis nacionais

6. A definição estipulada pela CBP, em seu capítulo I entende que a VCM é qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada (art. 1), no âmbito da família, unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal (art. 2, a), na comunidade e cometida por qualquer pessoa (art. 2, b) e perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes (art. 2, b) (OEA, 1994).

7. Diferentes tipos de violência são mencionados nas dezesseis recomendações do Cevi sobre legislação: tráfico de pessoas e prostituição forçada (recomendação 2); assédio sexual no âmbito do trabalho, nos centros de saúde e educativos e em qualquer outro espaço (recomendação 3); violência sexual e especificamente a violência sexual no âmbito das relações conjugais (recomendação 4), nos conflitos armados e desastres naturais (recomendação 7) e nos espaços físicos das instituições públicas (recomendação 8); homicídio não limitado aos espaços privados (recomendação 6); violência obstétrica (recomendação 9); esterilização forçada (recomendação 12); inseminação artificial sem consentimento da mulher (recomendação 13). Não há uma recomendação endereçada explicitamente à violência doméstica ou familiar como um tipo autônomo de violência, o que se explica pelo fato de que, à época da emissão das recomendações, já proliferavam as legislações sobre violência doméstica e/ou familiar. O que estava em falta, para muitos países, era a adequação das legislações existentes à definição padrão de violência contra a mulher consagrada na CBP e a contemplação integral das diferentes manifestações de VCM (sexual, física, psicológica ou emocional, e patrimonial, financeira ou econômica).

de enfrentamento à violência familiar ou doméstica. Isto é, espera-se que a definição de violência familiar ou doméstica contemplada nas legislações nacionais se adequem conforme o conceito específico de VCM delimitado na CBP e superem o conceito genérico e neutro de violência familiar aplicado a qualquer membro da família.

Para o Cevi (OEA e MESECVI, 2015, p. 41), a manutenção das definições genéricas ou neutras quanto ao gênero leva à invisibilidade das relações desiguais de poder e oculta o fato de que a maioria das vítimas de violência doméstica ou familiar são mulheres. Adicionalmente, essas legislações costumam estabelecer como bem jurídico a ser tutelado a união familiar, em detrimento da mulher como sujeito titular de direitos e merecedora da proteção do Estado independentemente do papel ou lugar de mãe ou esposa (OEA e MESECVI, 2015, p. 41).

Por seu turno, e este é o segundo aspecto a ser destacado, a definição estipulada pela CBP enfatiza que a violência contra a mulher não ocorre somente no âmbito privado. Nesse sentido, o Cevi (OEA e MESECVI, 2015) reforça que os conceitos de violência doméstica ou familiar, VCM e VBG, não podem ser considerados sinônimos, pois este entendimento deixaria de fora a proteção das mulheres que sofrem formas de violência não restritas ao âmbito das relações familiares, domésticas e conjugais. Assim, o Cevi (OEA e MESECVI, 2015) destaca que a VCM ocorre inclusive em relações e espaços que não são próprios da esfera privada, mas da esfera pública, onde também existem disposições hierárquicas e contextos de discriminação baseada no gênero que podem levar à materialização de diversas manifestações de VCM. São os casos dos espaços de trabalho, das escolas, dos centros de saúde, da rua, entre outros.

Isso leva à insuficiência das legislações específicas de violência doméstica ou familiar e fixa-se como orientação à edição de legislações integrais, abrangendo todas as manifestações de violência contra as mulheres, em todos os âmbitos (esferas públicas e privadas), como expressões da discriminação e violência baseada no gênero.

Ao mesmo tempo, o conceito de gênero marca a classificação das situações de violência contra a mulher a serem abrangidas pelas legislações. Segundo o entendimento do Cevi (OEA e MESECVI, 2015), a CBP reforça o conceito de gênero como uma categoria normativa central que diz respeito às relações desiguais ou assimétricas de poder nas quais a mulher é comumente colocada em uma posição de sujeição ou inferioridade e, em razão disso, é passível de sofrer atos violentos em detrimento da sua vida e integridade (física, sexual, psicológica, econômica ou patrimonial).

Por isso, afirma-se que não é o espaço físico onde a violência ocorre o que define a VCM, mas as relações de poder que se produzem nos diversos âmbitos sociais e a natureza das relações interpessoais entre as vítimas e seus agressores (OEA e MESECVI, 2017, p. 15). Daí a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os mecanismos que perpetuam essas relações desiguais e de criar medidas adequadas e suficientes para remediá-las (OEA e MESECVI, 2017, p. 15).⁸

Por fim, o quarto aspecto na definição das diversas formas de violência refere-se à abrangência material de todas as manifestações de VCM, independentemente de que as hipóteses fáticas configurem tipos penais específicos. Isto é, a CBP impõe o *standard* da tipificação legal, que não necessariamente se traduz na adoção de tipos penais específicos, das diferentes manifestações de violência baseada no gênero definidas na CBP. Com outras palavras, a liberdade de configuração legislativa dos Estados é preservada e busca-se que as legislações se harmonizem, contemplando a definição de VCM e as suas manifestações variadas, sem impor nomeações jurídicas específicas para tipificar como delitos determinadas condutas violentas.

Como exemplo, na Colômbia, a conduta de *violência intrafamiliar* já existia como tipo penal autônomo antes da edição da lei integral de combate à VCM (Lei nº 1.257/2008). Esta lei incorporou ao direito nacional a definição de VCM e as formas e os âmbitos de ocorrência previstos na CBP, mas nenhuma modificação ensejou a redação do tipo penal violência intrafamiliar. A lei integral constitui um corpo de princípios e regras substanciais que devem nortear a interpretação do operador judicial quando o sujeito vítima desse delito (e de outros cuja concretização reflita uma manifestação de violência baseada no gênero) é uma mulher. A Lei nº 1.257/2008 é avaliada positivamente pelo Cevi (OEA e MESECVI, 2015) como um avanço de harmonização legislativa voltada para a proteção integral das mulheres em situação de violência, principalmente pelas mudanças introduzidas nas disposições sobre medidas protetivas e pela inserção da nova definição de VCM, que passa a constituir um marco vinculante para os operadores judiciais, enquanto a ausência de mudanças no tipo penal de violência intrafamiliar não é abordado pelo Cevi como fator de avaliação negativa.

8. Para aprofundar na categoria de *gênero* como qualificadora da VCM, o Cevi (OEA e MESECVI, 2017, p. 15) se utiliza da Recomendação Geral nº 35, do Comitê de Acompanhamento da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – Comitê Cedaw (CEDAW/C/GC/35), de julho de 2017, “sobre a violência em razão do gênero contra a mulher” (Naciones Unidas, 2017), pela qual atualiza-se a Recomendação Geral nº 19. Segundo o Comitê Cedaw, a VBG contra a mulher está enraizada na sociedade em virtude de *fatores relacionados ao gênero*, entre eles: a ideologia do direito/privilegio dos homens; as normas sociais relativas à masculinidade e a consequencial necessidade de firmar o controle e poder masculinos, de reforçar os atributos designados a cada gênero ou de evitar, desestimular ou castigar o que se considera um comportamento inaceitável das mulheres.

A avaliação negativa surge, não pela configuração normativa de determinados tipos penais, mas pela presença (como veremos) de um viés *familista* na prática judicial.

No Brasil, por seu turno, a violência doméstica e familiar contra a mulher não foi consagrada na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006) como um delito autônomo; enquanto isso, existem tipos penais (ameaça, lesões pessoais etc.) que, se cometidos contra uma mulher no âmbito familiar ou doméstico, podem abranger manifestações específicas de VCM (física, psicológica, patrimonial etc.) e se enquadrar no tratamento especial que a Lei Maria da Penha estabelece. Mas para o Cevi a inexistência de um delito nomeado *violência doméstica ou familiar contra a mulher* não conta como avaliação negativa ou descumprimento das recomendações gerais.

3 REFLEXOS NAS TENDÊNCIAS DE ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA E DE DESENHO INSTITUCIONAL

A adequação legislativa nos países da América Latina segue diferentes tendências, conforme a abrangência do âmbito de proteção definido normativamente. As leis nacionais classificadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como *leis de primeira geração* restringem seu objeto às situações de violência doméstica e familiar, sem abordar as outras formas de violência contra a mulher (PNUD e ONU Mulheres, 2017).

Em um primeiro momento, após a adoção da CBP, em 1994, nas diferentes legislações, criaram-se corpos normativos voltados para a sanção da violência familiar e a proteção da unidade familiar e de seus membros, sem consideração ao gênero. Progressivamente, como produto das recomendações internacionais e do ativismo legal das organizações não governamentais (ONGs) feministas, as leis nacionais foram se ajustando, de modo a incorporar a especificidade da violência baseada no gênero e a considerar a mulher como *o sujeito* titular da tutela jurídica e beneficiária das correlativas medidas protetivas. Contudo, esses marcos normativos passaram a ensejar desafios práticos diante da perspectiva *familista* que continuou a prevalecer no tratamento judicial dos casos. Ou seja, mesmo que o conceito de gênero tenha sido incorporado e tenha ocorrido um direcionamento para a proteção das mulheres, os casos de violência que extrapolam a unidade familiar ou doméstica não são contemplados. Ao mesmo tempo, na aplicação prática das leis, visões que compreendem a preservação ou a restauração da unidade familiar tendem a imperar.⁹

9. Sobre a prevalência da perspectiva familista, entendida como o direcionamento principal das adequações legislativas para a violência familiar sem levar em consideração outros âmbitos ou espaços de ocorrência da VCM e como reforço da proteção da unidade familiar por cima da proteção da mulher, destaca-se a primeira medição do sistema de indicadores para avaliar, da perspectiva da sociedade civil, o cumprimento estatal da CBP (Carcedo, 2012).

Por sua vez, as chamadas *leis de segunda geração*, conhecidas também como *leis integrais*, contemplam todas as formas de violência baseada no gênero contra a mulher, em todos os âmbitos (doméstico, comunitário e estatal). Ao mesmo tempo, enquanto há uma tendência nas *leis de primeira geração* à exclusividade ou centralidade à sanção penal, as *leis de segunda geração* integram medidas de enfrentamento amplas. Prevenção, proteção, sanção, reparação e restabelecimento de direitos se conjugam como medidas integradas de política pública, envolvendo ações articuladas dos poderes Judiciário e Executivo, para a efetivação do direito humano das mulheres de viverem uma vida livre de violências.

No seu segundo informe hemisférico, o Cevi (OEA e MESECVI, 2015) constatou que todos os países da região contavam com alguma lei para combater a violência contra as mulheres. No entanto, à época da revisão legislativa efetuada pelo Cevi, em 2014, somente oito dos 32 países avaliados contavam com leis integrais.¹⁰ Ainda assim, em alguns casos, a criação de uma lei integral não se acompanhou da harmonização das leis de violência doméstica e familiar, acarretando tensões na interpretação e aplicação pelos operadores jurídicos.

Além dos ajustes legislativos, tomam lugar variados desenhos institucionais nos sistemas de justiça. Assim, as mudanças no direito material podem (ou não) motivar mudanças no direito processual, e estas, por sua vez, podem (ou não) impactar nas definições da estrutura e organização do Judiciário, por exemplo, quanto à especialização da prestação jurisdicional e à distribuição de competências. Também, as medidas integrais de enfrentamento à violência contra as mulheres podem determinar arranjos específicos de articulação de serviços para além do Judiciário (políticas integrais de prevenção, proteção e sanção, com articulação dos diferentes setores do Estado).

No quadro A.1, sintetizam-se as características gerais das leis de primeira e de segunda geração. No quadro A.2, apresentam-se as relações entre ambos os tipos de leis em cada um dos países analisados (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai), bem como as características de adequação legislativa, de desenho institucional, de implantação das medidas protetivas e outras particularidades da abordagem institucional.

10. Eram esses países: Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua e Venezuela. O caso de Costa Rica (lei de penalização de todas as formas de violência contra a mulher) não é considerado como lei integral em virtude do seu escopo limitado: tipificação penal, sem medidas integrais de prevenção e proteção. O Uruguai se incorpora à lista de legislações integrais a partir de dezembro de 2017 (Lei nº 19.580/2017 – lei de violência contra as mulheres baseada no gênero).

Nesse momento, cabe destacar que a Lei Maria da Penha é considerada uma *lei de primeira geração* pelo Cevi e emerge em um contexto em que diferentes países na América Latina já contavam com legislações sobre o tema. Como pode ser conferido no quadro do A.2, Argentina (1994), Colômbia (1996), Guatemala (1996), Costa Rica (1996) e Uruguai (2002) já dispunham de mecanismos normativos direcionados para este tipo de violência, e, com exceção da Costa Rica, estes países já estavam formulando *leis de segunda geração*.

Ainda assim, cabe destacar que, no caso brasileiro, embora a Lei Maria da Penha tenha sido promulgada em 2006, direcionada somente para os casos de VDFM, sendo, desta maneira, considerada de *primeira geração*, ela também tem características de legislações de *segunda geração*. Essa lei previu medidas de enfrentamento amplas, que envolvem prevenção, proteção e punição, combinadas a políticas públicas que articulam os três poderes. Ao mesmo tempo, a lei trouxe à tona a categoria de gênero, sendo direcionada às violências com esta motivação e tendo a mulher como *o sujeito* titular da tutela jurídica. Deste modo, embora seja uma *lei de primeira geração*, restringindo-se aos casos que ocorrem na seara das relações domésticas, familiares e íntimo-afetivas, a norma detém importantes características de *lei de segunda geração*.

Embora também insuficientes, outros marcos legais emergiram no Brasil para o enfrentamento de violências que extrapolam o âmbito doméstico e familiar, mas se restringem aos crimes sexuais ou fatais e excluem o gênero como categoria que os motiva. É o caso, em ordem cronológica, da Lei nº 12.015/2009, sobre crimes sexuais; da Lei nº 12.845/2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual; da Lei nº 13.104/2015, que prevê o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio; e da Lei nº 13.718/2018, que tipifica os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro.

Por seu turno, no contexto da Costa Rica, a Lei de Penalização da Violência contra Mulheres possui restrições bem delimitadas, seja em termos das medidas de enfrentamento exclusivas em âmbito penal, seja na limitação do contexto matrimonial para aplicação da normativa. Sendo assim, mesmo que a legislação da Costa Rica contemple a motivação de gênero e uma diversidade de tipos de violência (incluindo feminicídio), ela é restritamente uma *lei de primeira geração*. Não obstante, semelhante ao Brasil, a Costa Rica possui outros marcos legais que também podem ser aplicados em casos determinados de violência contra mulheres. É o caso da Lei Contra o Assédio Sexual no Trabalho e no Ensino (Lei nº 7.476/1995, alterada em 2010, contemplando *área de trabalho* e *áreas de estudo*), da Lei contra a Exploração Sexual de Menores (Lei nº 7.899/1999) e da Lei contra o Tráfico de Pessoas (Lei nº 9.095/2012).

4 PERSPECTIVAS NORMATIVAS E VALORATIVAS: TENSÕES ENTRE A PROTEÇÃO INTEGRAL E O ENFOQUE FAMILISTA

A adequação normativa, de acordo com as recomendações internacionais de direitos humanos, levou a maior parte dos países latino-americanos a transitar para legislações de proteção integral. Não obstante, estas até hoje produzem tensões com as normas sobre violência doméstica e familiar preexistentes, devido ao viés *familista* que continua a se impor na tramitação judicial dos conflitos. Os casos da Argentina e da Colômbia exemplificam as dificuldades enfrentadas nesse sentido.

No primeiro caso, pela coexistência da legislação nacional (Lei nº 26.485/2009) com as leis provinciais, como é o caso da Cidade Autônoma de Buenos Aires (Lei nº 12.569/2001, *Ley de Violencia Familiar*, modificada pela Lei nº 14.509/2013). Neste cenário, a lei nacional contempla uma perspectiva explícita de gênero e de proteção à mulher – nos moldes da CBP –, enquanto a segunda mantém um enfoque neutro, voltado para a proteção dos membros do grupo familiar independente do seu gênero.

Conforme relatado pelo Observatorio de Violencia de Género (OVG), da Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2015), o funcionamento dos juzgados especializados em violência familiar, saúde mental e infância, os chamados *Fueros Protectorios*, norteia-se, preponderantemente, pela lei provincial sobre violência familiar, cujo escopo é neutro para o gênero. Por consequência, conforme avaliado pelo OVG, instala-se uma praxe judicial que desconsidera “a relação desigual de poder na qual se encontra a mulher” (Argentina, 2015, p. 2) e que é omissa no que diz respeito aos diversos tipos e modalidades de violência baseada no gênero previstos na lei nacional.

Ao seu turno, como se depreende dos estudos institucionais revisados (Amaya e Cabrera, 2016; Amaya, 2016), a lei de proteção integral colombiana (Lei nº 1.257/2008) introduziu mudanças no direito material que não implicaram ajustes nas definições previstas na lei de violência intrafamiliar (Lei nº 294/1996).¹¹ Esta é uma crítica constante das ONGs feministas que integram a Mesa de Seguimento à Lei nº 1.257/2008:

11. Conforme o art. 1º da Lei nº 294/1996, o objeto dessa lei é “regulamentar o artigo 42, inciso 5º da Carta Política, mediante a implantação de um tratamento integral das diferentes modalidades de violência no âmbito da família, visando a garantir a sua harmonia e unidade”. Do original: “desarrollar el artículo 42, inciso 5º, de la Carta Política, mediante un tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia en la familia, a efecto de asegurar a ésta su armonía y unidad”. *Harmonia e unidade familiar* integram o escopo preponderante da legislação sobre violência familiar na Colômbia.

Subsiste uma definição de violência intrafamiliar que não se adéqua à definição de violência contra a mulher prevista na lei [integral] e nos instrumentos internacionais de direitos humanos e é incompatível com a legislação penal vigente (Amaya e Cabrera, 2016, p. 63, tradução nossa).

Por consequência, as definições da lei integral pouco se refletem na prática dos operadores jurídicos, que continuam priorizando interpretações sustentadas nas definições e nos procedimentos da legislação sobre violência intrafamiliar preexistente e ainda vigente.

Sendo assim, pode-se inferir que na praxe jurídica colombiana, de modo semelhante ao caso argentino, prevalece a representação do grupo familiar como merecedor de proteção por cima dos sujeitos que o integram, e a pretensa neutralidade de gênero se impõe tornando invisíveis as posições, as necessidades e os interesses dos sujeitos e as assimetrias de poder presentes nas relações familiares e conjugais que, em razão do gênero, afetam de forma específica a mulher. Dito de outro modo, a neutralidade de gênero não permite dar peso ao interesse dos sujeitos (seja qual for esse interesse), especialmente no caso das mulheres, na condição de sujeitos titulares de direitos.

A isso se soma que o procedimento da ação de proteção permaneceu invariável nas leis de violência intrafamiliar (Lei nº 294/1996 e Lei nº 575/2000) após a edição da lei integral (Lei nº 1.257/2008). Tal procedimento prioriza a aplicação dos mecanismos de resolução de conflitos voltados para o restabelecimento da *harmonia familiar*, gerando gargalos na tramitação dos pedidos de medidas protetivas e fortes críticas pelas ONGs feministas, que apontam o reforço do viés *familista* na praxe das *comisarias de familia*,¹² conforme segue.

As mulheres continuam a ser submetidas a práticas institucionais nas *comisarias* alinhadas com a visão patriarcal de subordinação da mulher a uma ordem familiar que deve ser preservada e protegida. Quer dizer, se contradiz o objeto da Lei nº 1.257, onde o sujeito de proteção é a mulher e não a unidade familiar. (...) Ainda prevalecem as intervenções que subestimam a situação de perigo e prejuízo que a mulher vítima enfrenta, especialmente quando há menores de idade sob seus cuidados (Amaya e Cabrera, 2016, p. 64, tradução nossa).

Na mesma linha, em um diagnóstico realizado sobre vinte *comisarias de familia* na Colômbia,¹³ Amaya (2016) conclui que

12. As *comisarias de familia* na Colômbia são autoridades de caráter misto (administrativo e judicial) que cumprem a função de recepção de denúncias de violência intrafamiliar e de trâmite dos pedidos de medidas protetivas.

13. A partir dos achados decorrentes dos questionários encaminhados a vinte *comisarias de familia* em diferentes localidades da Colômbia.

Apesar dos avanços legislativos voltados para a proteção específica das mulheres (Lei nº 1.257/2008) e das vítimas de violência sexual (Lei nº 1.719/2014), as *comisarias de familia* raramente se sentem concernidas com a proteção individual das mulheres, antepondo suas crenças e representações sociais sobre a instituição familiar como objeto de proteção primordial. A atuação das *comisarias*, nesse sentido, incorpora um discurso neutro: “todos os membros da família por igual”, observando as partes envolvidas no conflito e nos fatos de violência, como idealmente “iguais”, ignorando as desvantagens em razão do gênero, os estereótipos prejudiciais de gênero que marcam a relação e a dinâmica de poder que está por trás da violência. Desse modo, se ocultam os motivos sexistas e machistas para passar a justificar e tolerar as violências e seus impactos na vida das mulheres afetadas (Amaya, 2016, p. 30, tradução nossa).

O enfoque *familista* se sobressai especialmente quando as mesmas autoridades acumulam competências de proteção para diferentes sujeitos: mulheres e crianças. Esse é o caso colombiano, em que

É comum encontrar que as *comisarias de familia* não se identifiquem com a Lei nº 1.257 e menos ainda incorporem no seu trabalho cotidiano o modelo integral dessa lei. O habitual é encontrar *comisarios* que se achem vinculados ou concernidos com o Código de Infância e Adolescência e, nessa medida, sua atuação, disposição do trabalho, equipe de profissionais etc. acabam sendo orientados mais pela legislação de infância e adolescência ou de família do que pela legislação especial de enfrentamento à violência contra as mulheres (Amaya e Cabrera, 2016, p. 64, tradução nossa).

No mesmo sentido, conforme diagnóstico elaborado por Amaya (2016), não há um autorreconhecimento das *comisarias* como autoridades garantidoras dos direitos das mulheres, ao mesmo tempo que os seus manuais de funções com frequência desconsideram a lei integral (Lei nº 1.257/2008). Essas autoridades, acrescenta a autora, têm

mais familiaridade com os lineamentos técnicos do Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF), em se tratando dos processos de restabelecimento de direitos de crianças e adolescentes (...) do que com os lineamentos do Ministério de Justiça destinados aos casos de violência de gênero (Amaya, 2016, p. 30).

Deste modo, a proteção reforçada para as mulheres, prevista pela lei integral, não é internalizada na atuação dos(as) profissionais (Amaya, 2016).

No Brasil, diferentes pesquisas também apontam a manutenção de um viés *familista* nas práticas institucionais de atendimento aos casos de VDFM. Para Carmen Campos (2015), em análise da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher,¹⁴ há resistência de operadores(as) do direito ao novo paradigma legal

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3cW7RJl>>.

proposto pela Lei Maria da Penha. Em suas práticas jurídicas, persiste uma disputa ideológica entre o que está previsto nessa norma e o tradicionalismo jurídico sobre a violência contra as mulheres, pautado pela sobrevivência de um viés *familista*. Para a autora, “romper com a lógica que norteou a organização judiciária até o advento da Lei Maria da Penha requer destinar recursos e privilegiar a organização do sistema para beneficiar as mulheres que recorrem ao Poder Judiciário” (Campos, 2015, p. 524).

A valorização do papel da família e a preocupação com sua manutenção também foram identificados por Bragagnolo, Lago e Rifiotis (2015), no estudo que revela as particularidades da atuação de magistrados(as) nos casos de VDFM em Florianópolis. Conforme os autores, durante as audiências observadas, os casos de violência tornavam-se, algumas vezes, secundários, haja vista que se centralizava, por exemplo, nos papéis maternos e paternos dos envolvidos.

Ao seu turno, Cecília Macdowell Santos (2015) investigou diferentes práticas e ideologias de agentes do Estado da rede de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. Sua pesquisa contemplou, especialmente, as delegacias da mulher e os centros de defesa e convivência da mulher. A autora compreendeu que, embora perspectivas classificadas como *feminista*, de *gênero* e *interseccional de gênero/raça/classe* tenham sido identificadas entre as interlocutoras que compõem as redes, a abordagem *familista* ainda se faz presente, sobretudo na área da segurança pública. De acordo com Santos (2015), esta abordagem compreende a VDFM como um desvio de comportamento no seio da família ou como um problema da ordem moral e religiosa, em que a intervenção busca *restaurar a família*.

Diante dessas situações, há que se fazer cumprir a capacitação permanente quanto às questões de gênero e de raça ou etnia dos(as) profissionais que atuam nos casos de VDFM, conforme previsto pelo art. 8º, VII, da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006). Somente a capacitação profunda e permanente dos atores que atendem aos feitos de VDFM é capaz de alterar padrões da cultura de atendimento a estas situações, permitindo a compreensão das desigualdades relacionais e estruturais que as envolvem.

Enquanto isso, o caso uruguaio apresenta avanço recente para uma adequação legislativa que toma distância da tendência *familista* e se mostra promissor no que diz respeito à superação das tensões entre as definições legais. Isto é, em virtude da edição da Lei nº 19.580, promulgada em 22 de dezembro de 2017, de violência contra as mulheres baseada no gênero. De todo modo, avaliações devem ser feitas, como nos casos da Argentina e da Colômbia, para verificar a aplicação da legislação e compreender se o distanciamento à perspectiva *familista* se consagra (ou não) na prática.

Estudos anteriores nesse país já apontavam a insuficiência e os problemas discursivos e práticos da Lei nº 17.514/2002, que visava prevenir, detectar, atender e erradicar a violência doméstica. Calce *et al.* (2015) afirmam que a finalidade de atenção plena da lei sobre violência doméstica não foi atingida devido às dificuldades orçamentárias e aos gargalos na articulação intersetorial para a concretização de políticas públicas. Ao mesmo tempo, Sandalowski *et al.* (2016) alertam que, além da crise institucional, aspectos de ordem moral, no sentido de interpretações valorativas dos papéis sociais desempenhados pelas mulheres, interferiam na aplicação da lei.

Villar (2015), também no contexto de aplicação da Lei nº 17.514/2002, criticou a negligência à especificidade da violência contra as mulheres baseada no gênero. O estudo desenvolveu algumas recomendações, entre as quais estão a necessidade de uma legislação integral sobre violência de gênero e a criação de juizados especializados também integrais, com competência para conhecer todas as causas associadas à violência de gênero.

Essas recomendações seriam atendidas pela promulgação da Lei nº 19.580/2017, que incorpora uma definição não neutra de violência doméstica e adota uma perspectiva mais nítida de integralidade, tanto nos aspectos substanciais quanto nos procedimentais e nas competências jurisdicionais. A *violência doméstica* na nova lei uruguaia ganha uma definição que incorpora explicitamente a relação com a violência baseada no gênero, elencando a violência doméstica como uma de suas manifestações, e enfoca como sujeito de proteção a mulher – categoria que inclui, nessa legislação, as meninas e as mulheres transsexuais. Ao mesmo tempo, cria juizados especializados com competência híbrida integral: de proteção, de família e penal. Desse modo, os juízes especializados deverão atrair a competência em todos os casos associados à violência de gênero, ou decorrentes desta, inclusive em se tratando de crianças (quando a vítima é uma menina).

Em virtude de a lei de proteção integral no Uruguai ter sido implementada há menos de dois anos, escassas avaliações institucionais e acadêmicas foram publicadas. Mesmo assim, já foram identificadas algumas limitações à plena execução da lei. De acordo com levantamento do *Colectivo Catalejo* (2018), embora essa legislação represente um avanço significativo na abordagem das diferentes expressões da violência baseada no gênero, seu principal obstáculo é a falta de alocação de um orçamento que possibilite a efetiva regulação do que a lei estabelece. Em paralelo, os novos marcos normativos encontram-se plenamente contemplados na nova lei do Uruguai, na avaliação de Entenza e Goiriena (2018). Para as autoras, no entanto, agora são demandados investimentos em capacitação e formação dos atores que realizam o atendimento dos casos, o que fomentaria práticas de justiça adequadas às desigualdades de gênero, podendo prevenir a preponderância de viés *familista* no enfrentamento aos casos de violência contra a mulher.

Nesse sentido, como observado nos demais países avaliados, também emerge a necessidade de estudos que avaliem as interposições práticas entre as leis de primeira e segunda geração no Uruguai.

5 MECANISMOS DE ATUAÇÃO NOS CASOS: TENDÊNCIAS, DESAFIOS E POTENCIALIDADES

Os países estudados desenvolveram diferentes mecanismos para aplicação das suas respectivas leis nos casos de violência contra a mulher. Embora as orientações internacionais do Cevi (OEA e MESECVI, 2012; 2015) determinem diretrizes que ensejam certa padronização na existência destes mecanismos na América Latina, experiências diversas são encontradas, ao mesmo tempo que algumas tendências também tensionam ou extrapolam as orientações.

Os mecanismos que se destacam estão elencados nas subseções a seguir, nas quais também se apresentam evidências de seus desafios e de suas potencialidades.¹⁵

5.1 Especialização das instâncias e aprimoramento da prestação jurisdicional

Com o intuito de materializar o acesso à justiça¹⁶ das mulheres vítimas, o Cevi recomenda que seja garantido “como mínimo, pessoal especializado para o atendimento às vítimas e seus casos em todas as etapas processuais” e “serviços jurídicos gratuitos especializados fornecidos pelo Estado no nível nacional” (OEA e MESECVI, 2012, p. 100; 2015, p. 97, Recomendação nº 23, tradução nossa). Entretanto, o Cevi não estabelece diretrizes explícitas endereçadas à instauração de determinadas estruturas ou formas de organização judiciária; a especialização estaria mais voltada para o recurso humano e o atendimento em si. Isto é, propende por profissionais com formação específica, de modo que se garanta a remoção de estereótipos negativos de gênero da prática judicial (OEA e MESECVI, 2015, p. 97).

Ademais, o Cevi recomenda estabelecer outros serviços especializados gratuitos para as mulheres vítimas de violência e seus filhos e filhas no âmbito do acesso à justiça,

15. No início de cada subseção (pontos 5.1 a 5.7), será detalhado se existem diretrizes do Cevi para o tópico abordado com indicação da respectiva referência.

16. Entendido (o acesso à justiça) em um sentido amplo, isto é, como a “possibilidade legal e fática de acesso aos mecanismos de reclamação e proteção administrativos e judiciais” (OEA e MESECVI, 2015, p. 90, tradução nossa).

entre os quais “assistência jurídica prévia ao processo penal; patrocínio jurídico durante o processo penal” (OEA e MESECVI, 2012, p. 101, Recomendação nº 30, tradução nossa). A avaliação dos diferentes serviços especializados, de modo que o atendimento às mulheres seja aprimorado constantemente, é uma diretriz adicional (OEA e MESECVI, 2012, p. 101, Recomendação nº 33, tradução nossa).

A especialização das unidades de justiça, para além da exclusividade na matéria, mas também no sentido de capacitação dos(as) profissionais que atuam nos casos de um atendimento que contemple as particularidades das ocorrências de violência de gênero, é uma medida importante para o efetivo enfrentamento das situações violentas. Em termos de implementação deste mecanismo, as experiências internacionais exploradas mostram uma variedade de desenhos institucionais que tendem ora à criação de juizados especializados ou de especialização das competências (dar a competência a algum tipo de vara já existente), ora ao aprimoramento da estrutura já criada, visando ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional para as mulheres vítimas.

As análises revelam que as mudanças legislativas no âmbito do direito substantivo tendem a se mostrar insuficientes ou frágeis quando não se acompanham de ajustes no direito processual e na organização judiciária. Por sua vez, os aprimoramentos institucionais tendem a ser limitados por razões orçamentárias e de operacionalização local. O desafio de especializar o serviço nas localidades aonde as estruturas especializadas não chegam persiste. Isto é, por meio da implementação de outras estratégias que não impliquem mudanças nas estruturas organizativas, mas na permeabilidade das estruturas já existentes (por exemplo, com formação constante e mais rigorosa dos quadros de servidores, avaliação e seguimento mais aprimorados e regulares etc.).

No caso da Guatemala, como se depreende dos informes do Organismo Judicial (Guatemala, 2013a; 2013b), a criação de tribunais especializados iniciou-se em 2010, em decorrência da Lei de Enfrentamento ao Femicídio e Outras Formas de Violência contra a Mulher (Decreto nº 22/2008) e da Lei de Enfrentamento à Violência Sexual, Exploração e Tráfico de Pessoas (Decreto nº 9/2009). Em 2010, emitiu-se a primeira resolução de criação de órgãos de justiça especializada, visando potencializar a implementação das referentes legislações. Assim, buscou-se juntar as competências de ambas as leis a juízes especializados em *delitos de gênero*, criados no âmbito da jurisdição penal. Quer dizer que não se trata de uma jurisdição especializada, mas a atribuição de matérias especializadas e exclusivas a determinados juízes com competência criminal.

Para além da atribuição formal da competência especializada em delitos de gênero, outras estratégias de aprimoramento da prestação jurisdicional se destacam na Guatemala. Entre elas, o esforço institucional em prol da incorporação da perspectiva de gênero de *baixo para cima*, a começar pelos juízes de primeira instância e avançando até os tribunais colegiados de segunda instância (Corte de Apelaciones). Também foram criados juizados de plantão para garantir o atendimento sem interrupção, 24 horas, todos os dias da semana, e foram inseridos itens de avaliação qualificados (com temáticas específicas de violência de gênero) nos concursos públicos da magistratura e nos processos de formação e de avaliação do desempenho dos servidores judiciais.

Entretanto, a especialização tem se voltado exclusivamente para a esfera criminal, sem abranger, no âmbito da competência de julgamento dos *delitos de gênero*, atribuições amplas para tratar eficazmente das medidas de proteção de natureza cível.

Por sua vez, a experiência argentina de especialização da justiça não se dá na esfera criminal. Ela se resume à concentração da competência de proteção (Fuero Protectorio) em poucos juizados de família. Este tema foi trazido à tona pelo OVG (Argentina, 2015; 2017) e por García e Andriola (2015). A criação dos juizados de proteção, conforme explica o OVG, fundamentou-se na “necessidade de brindar um tratamento especializado, atendendo à centralidade da problemática [da violência familiar] e à quantidade crescente das causas” (Argentina, 2015, p. 1, tradução nossa).

Na Colômbia, não foram criados juizados especializados, e somente alguns aprimoramentos nas entidades parceiras vêm sendo introduzidos. Salienta-se a existência de um centro de atendimento especializado para as vítimas de violência intrafamiliar (Cavif) no órgão responsável pela recepção de denúncias, investigação e acusação penal (Fiscalía General de la Nación). A atuação deste órgão, segundo a avaliação realizada por Amaya e Cabrera (2016), não se adequa às exigências da Lei nº 1.257/2008 de enfrentamento às violências contra as mulheres e não incidiu até hoje na diminuição do quadro de elevada impunidade. Com efeito, no período avaliado (2009-2016), as autoras constataram que, do total de casos tramitados de violência intrafamiliar contra as mulheres, 86,6% foi arquivado; 8%, declarado precluso;¹⁷ em 0,6% aplicou-se o princípio de oportunidade; e somente 4,8% desembocou em uma sentença condenatória (Amaya e Cabrera, 2016).

17. A preclusão penal (preclusión penal), na Colômbia, é uma instituição que permite terminar o processo penal sem esgotar todas as etapas procedimentais, diante da ausência de mérito para sustentar uma acusação. Implica adoção de uma decisão definitiva, pelo juiz de conhecimento, que leva a cessar a perseguição penal contra o imputado, com efeitos de trânsito em julgado.

No diagnóstico elaborado por Amaya (2016), a autora formula recomendações no sentido de priorizar a especialização das práticas, os procedimentos, a formação e as capacidades dos operadores, irrigando todas as jurisdições (penal, cível, de família e contenciosa administrativa), no lugar de priorizar a criação de órgãos especializados ou de novas repartições burocráticas no Judiciário. Para Amaya (2016), as estratégias de especialização que focam a segunda alternativa tendem a reproduzir assimetrias de cobertura geográfica, em razão de limitações orçamentárias e de operacionalização local. Na prática, as populações de zonas rurais e municípios pequenos podem ser excluídas dos benefícios da especialização, que somente chega a ser implementada nos grandes centros urbanos.

Por seu turno, na Costa Rica, a partir da revisão da legislação nacional e dos dados disponíveis no *site* oficial do Poder Judicial em 2018, observa-se que há especialização unicamente para a tramitação das medidas protetivas de competência dos juzgados de violência doméstica.¹⁸ Nas localidades onde não há juzgados especializados, a competência é atribuída aos juzgados de família. Ademais, não existe especialização no âmbito da jurisdição penal para o julgamento dos delitos relativos à violência intrafamiliar.

Quanto aos aprimoramentos institucionais, a Comisión de Género do Poder Judicial da Costa Rica menciona como medidas de política judiciária inovadoras a Plataforma Integral de Serviços de Atención às Vítimas (Pisav), as equipes de resposta rápida, os Comitês Locais para a Atención Imediata e Seguimiento de Casos de Alto Risco por Violência contra as Mulheres (Clais), a Defensoria Social, o Observatório de Violência de Género contra as Mulheres e Acceso à Justiça e as salas de amamentação nos espaços de atendimento do Judiciário.¹⁹

No Uruguai, na vigência da antiga lei de violência doméstica, a especialização da justiça seguia um modelo semelhante ao da experiência argentina, isto é, de atribuição da competência especializada em violência doméstica a determinados juzgados de família. Contudo, segundo apontado por Calce *et al.* (2015), o modelo de justiça especializada somente se implantou em Montevideu, onde, desde 2003, se criaram quatro juzgados de família especializados para a atenção dos casos de violência doméstica e se completaram seis. Por conseguinte, Calce *et al.* (2015, p. 26, tradução nossa) concluíram que “no resto do país, o acesso à justiça especializada para as mulheres não existe”. Também assinalam

18. Endereço eletrônico: <<https://pj.poder-judicial.go.cr/>>.

19. Para informações sobre estas iniciativas, é possível consultar: <<https://bit.ly/2GQ9sls>>.

que a “atenção exclusiva aos casos de violência doméstica [nos juizados especializados] durou pouco tempo” (Calce *et al.*, 2015, p. 26, tradução nossa), pois, segundo explicam, o Código de Infância e Adolescência adotado em 2004 atribuiu aos mesmos juizados a competência para tramitar os casos de vulneração dos direitos das crianças e dos adolescentes, o que teria esvaziado a intenção original de priorizar a violência contra as mulheres.

Por seu turno, no caso brasileiro, a Lei Maria da Penha previu um desenho institucional de especialização das unidades de justiça com competência na matéria, definindo a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra Mulher (JVDFMs). Mais de uma década após sua promulgação, ainda é insuficiente o número dessas instituições no país, havendo uma concentração nas comarcas de maiores centros urbanos.²⁰ Outros serviços que compõem a Rede de Atendimento à VDFM também tiveram especializações, como promotorias especializadas/núcleos de gênero do Ministério Público, núcleos/defensorias especializados de atendimento à mulher da Defensoria Pública e delegacias especializadas de atendimento à mulher (Deams). Mas como os JVDFMs, ainda são em quantidade insuficiente e atendem majoritariamente aos grandes centros.²¹ Quando não estruturados os juizados especializados, a Lei Maria da Penha prevê que a responsabilidade pelos feitos de VDFM cabe às varas criminais comuns, que também possuem competência em outras matérias. Do mesmo modo, isto se aplica a outras esferas do sistema de justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e delegacias de polícia).

Contudo, embora a especialização dos serviços na matéria seja um ganho para o tratamento dos casos, o perfil dos atores do direito que respondem pelas unidades é fator decisivo na qualidade do atendimento prestado às mulheres (CNJ e Ipea, 2019), influenciando perspectivas valorativas na aplicação das normativas, como também se percebeu nos contextos dos outros países discutidos neste texto.

5.2 Competência híbrida e articulação entre as jurisdições penal e cível

O Cevi destaca a “importância de garantir um enfoque holístico e eficaz para combater a violência contra as mulheres e reconhece que um marco jurídico integral é um requisito indispensável para prevenir e enfrentar os diferentes tipos de violência” (OEA

20. Conforme informação do CNJ (2017), havia 134 varas ou juizados especializados na matéria instalados nas 27 Unidades da Federação (UFs) em 2017. Já pelo Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres trata-se de 131 varas exclusivas em 2018. Informação disponível em: <<https://bit.ly/3beRI12>>.

21. Para apreensão da distribuição de delegacias da mulher no Brasil, ver: <<https://bit.ly/37RSC1y>>.

e MESECVI, 2015, p. 32, tradução nossa). Também aponta como “fundamental” que o aparato estatal e os mecanismos e as políticas criados para garantir o acesso à justiça nos casos de violência contra as mulheres sejam ordenados de forma integral, visando não somente à punição, mas também à proteção e à reparação (OEA e MESECVI, 2015, p. 32, tradução nossa).

A articulação das jurisdições penal e cível no atendimento aos casos de VCM apresenta vantagens ao possibilitar ações mais abrangentes e contemplativas das diferentes dimensões que envolvem esses conflitos. Não obstante, na leitura das experiências internacionais realizada neste estudo, a ordenação de competências e a articulação das jurisdições em matéria penal e cível emergem como um aspecto crítico do ideal de integralidade e de enfoque holístico no atendimento. Entre as experiências revisadas, é recorrente que inexista competência híbrida que combine atribuições de natureza cível (de família) e penal, e a articulação entre juízes criminais e de família continua a ser um desafio. Salvo no caso da nova legislação uruguaia, não se prioriza a implantação de procedimentos que concentrem em uma única autoridade judiciária matérias cíveis e criminais e decisões cautelares e de fundo ou que concretizem mecanismos de articulação entre as diferentes instâncias judiciais intervenientes. Por conseguinte, as mulheres continuam a enfrentar diversos caminhos burocráticos e diferentes processos judiciais para cada episódio de violência e para cada matéria decorrente da violência familiar ou doméstica.

Na Argentina, onde se atribui a competência de proteção aos juizados de família, o OVG da Defensoría del Pueblo da Província de Buenos Aires vem alertando sobre a “fragmentação dos conflitos” em diversas jurisdições. No mesmo informe estatístico, o OVG menciona como uma das maiores dificuldades na gestão dos casos de violência familiar e de gênero a “falta de articulação entre os distintos processos judiciais que se iniciam pelas várias denúncias da mesma vítima de violência” (Argentina, 2017, p. 10, tradução nossa), e exemplifica:

quando uma pessoa formula uma denúncia perante um juizado de família, impõe-se uma medida protetiva por violência familiar; em outro juizado, ordena-se um regime de visita, e em outro, se decide sobre a posse do imóvel de moradia ou se julga um delito como o de ameaças. Na maioria dos casos, as diferentes causas se tramitam sem levar em conta os antecedentes de violência (Argentina, 2017, p. 10, tradução nossa).

Por sua vez, na avaliação realizada sobre o funcionamento da competência especializada de proteção de determinados juizados de família no Departamento Judicial de La Plata, o OVG (Argentina, 2015) encontrou como praxe comum a derivação dos conflitos de fundo a outros juízes com competência ordinária em matéria de família. Embora

formalmente os juizados especializados mantenham a natureza e a competência ordinária dos juizados de família, na prática vêm atuando unicamente na tramitação e decisão da medida cautelar de proteção, e encaminham aos juizados de família não especializados os aspectos de fundo (divórcio, regime de comunicação, alimentos, cuidado parental dos filhos etc.). Para o OVG, essa seria uma dificuldade estrutural e de funcionamento que desvirtua a iniciativa de especialização da competência que não deveria se repetir em outras experiências, pois os assuntos de fundo costumam “ser os temas centrais nas situações de violência que se perpetuam (...) e precisam de uma resolução rápida que não pode se diferir no tempo e não podem ser tratados como aspectos separados ou independentes da violência” (Argentina, 2015, p. 3, tradução nossa). E acrescenta:

Esse modelo de intervenção que submete as diferentes questões ao tratamento de diferentes órgãos judiciais produz a fragmentação do conflito, submete as mulheres a um circuito institucional complexo e provoca intervenções contraditórias entre os distintos órgãos judiciais que decidem os casos desconhecendo muitas das vezes a existência de causas anteriores ou simultâneas e o caráter conflituoso que as sustenta (Argentina, 2015, p. 3, tradução nossa).

A recente mudança legislativa no Uruguai, por meio da promulgação da lei integral em 2017, quebra a tendência ao estabelecer a criação de juizados especializados com competência híbrida integral, chamados Juizados Especializados em Violência Baseada no Gênero, Doméstica e Sexual. Isto é, prevê-se que esses juízes decidam sobre pedidos de proteção e aspectos de fundo abarcando todas as matérias (criminal e cível) em todos os casos de violência baseada no gênero contra as mulheres e as meninas. Entretanto, vale lembrar que a experiência anterior de especialização nesse país enfrentou limitações práticas – implantação restrita à capital, conforme apontado por Calce *et al.* (2015).²²

No contexto brasileiro, em tese, aos JVDFMs (ou, enquanto não estruturados, às varas criminais com competência na matéria) cabem o processo, o julgamento e a execução das causas *cíveis* e *criminais* decorrentes da prática de VDFM. Isso significaria que deveriam deter competência híbrida, de caráter simultaneamente cível e criminal. Contudo, esta não é a regra, sendo que se tem conhecimento de apenas uma unidade de justiça de VDFM que possui esta característica no cenário nacional (CNJ e Ipea, 2019).

22. Até a edição do presente texto, constatou-se, por notícias da imprensa de 2019, que os juizados especializados em violência de gênero não foram criados ainda devido a limitações orçamentárias. Entretanto, vêm sendo pautadas no debate público diferentes propostas de concentrar as competências da nova lei integral em alguns dos antigos juizados de família especializados em violência doméstica – que somente funcionavam na capital do país. Ver: <<https://bit.ly/3b6pAgC>>; <<https://tinyurl.com/vwt82bt>>; e <<https://tinyurl.com/u3mjv4y>>.

O reconhecimento das dificuldades estruturais – de tempo, espaço e pessoal – para o tratamento das questões cíveis e criminais dos casos de VDFM levou ao Enunciado 3 do Fórum Nacional de Juízes e Juízas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid),²³ o qual elucida que a “competência cível dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações cíveis e as de direito de família ser processadas e julgadas pelas varas cíveis e de família, respectivamente” (Fonavid, 2018).

Sendo assim, o caso brasileiro reflete obstáculos para uma competência que combine atribuições de natureza cível e penal. Isto traz limitações para as mulheres que desejam resolver concomitantemente a dimensão criminal da violência – que muitas vezes requer a responsabilização penal dos acusados – e as demandas em torno de questões de família, como separação, divisão de bens e guarda das crianças, conforme também refletiu o OVG (Argentina, 2015) no contexto argentino.

5.3 Equipes técnicas multidisciplinares: papel e incidência no processo de construção da decisão judicial

A inserção de profissionais de áreas psicossociais no espaço e na prática judicial é uma experiência comum nos diferentes países. Surgida como ferramenta de auxílio à função judicial no âmbito do direito de família e do direito da infância e da adolescência, esta prática foi introduzida também nas instâncias destinadas à proteção das mulheres vítimas de violências, como um mecanismo voltado para a materialidade de serviços especializados, com enfoque integral e holístico, de acordo com as orientações internacionais.²⁴

Por se tratar de violências que envolvem diferentes complexidades, como as questões de gênero e as relações de proximidade e dependência, as equipes técnicas multidisciplinares se apresentam como um mecanismo importante para o atendimento das partes e a instrução do processo judicial. Contudo, a leitura das experiências internacionais dos países focalizados neste estudo reflete desdobramentos práticos que apontam para alguns desafios no funcionamento e para o impacto do trabalho das equipes no âmbito da prestação jurisdicional.

23. Para informações do que se configura o Fonavid, ver: <<https://tinyurl.com/sh5ce5t>>.

24. O Cevi não estabelece uma diretriz explícita de criação de equipes técnicas multidisciplinares no âmbito da prestação jurisdicional (OEA e MESECVI, 2012). Contudo, esse comitê avalia de maneira positiva os casos dos países em que essas equipes têm sido criadas, por considerar que é uma forma de materializar as diretrizes relativas à especialização do serviço (OEA e MESECVI, 2015).

O estudo de Nicolini (2011), na Argentina, baseado na análise documental de um conjunto de processos em um juizado de família na Cidade Autônoma de Buenos Aires, problematiza a interação entre as equipes PSI (representantes dos saberes extrajurídicos) e os juízes e operadores do direito (saberes ou domínios jurídicos) no espaço judicial, por ocasião da tramitação das diversas causas de família: questões que envolvem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade; violência familiar; e doenças mentais. A autora também estudou a interação entre os profissionais que integram as equipes não jurídicas (psicólogas e assistentes sociais) e enfocou particularmente os usos variados dos produtos do trabalho psicossocial (laudos e pareceres) na judicialização dos conflitos familiares. Nicolini (2011) conclui constatando a prevalência da razão jurídica no desfecho dos processos: o poder simbólico do juiz que se serve *a posteriori* dos laudos e pareceres para reforçar decisões jurídicas que de fato se produzem sem embasamento na opinião técnica dos profissionais psicossociais.

No Uruguai, destacam-se o estudo etnográfico de Montes (2014), desenvolvido em um juizado especializado de família em Montevidéu, e a reflexão decorrente, elaborada em artigo posterior por Montes e López (2015). As publicações problematizam o dispositivo pericial inserido no campo jurídico em matéria de violência doméstica conjugal contra as mulheres. Dispositivo que se entende estar construído a partir das intersecções das disciplinas *auxiliares* da Justiça Especializada de Família – medicina, psiquiatria, psicologia, serviço social – e do direito de família nos assuntos de violência doméstica, de acordo com a Lei nº 17.514/2002. Conforme descrevem as autoras, para a determinação das medidas protetivas e das demais decisões no processo judicial, solicita-se o assessoramento da equipe técnica, que, por sua vez, deve realizar um “diagnóstico de situação entre os sujeitos envolvidos” (Montes e López, 2015), de caráter interdisciplinar e que terá como objetivo determinar os danos físicos e psíquicos sofridos pela vítima e avaliar a situação de perigo ou risco e o entorno social.

O estudo discute a inserção do dispositivo pericial no processo judicial. Dito de outro modo, analisa as maneiras como as vozes especialistas integram-se ao processo judicial, a partir da análise dos “repertórios interpretativos” (Montes e López, 2015) utilizados pelos operadores judiciais para justificar e argumentar as intervenções. O dispositivo pericial no campo da violência doméstica conjugal, segundo concluem, contribui para a construção de determinadas versões sobre as noções de família, mulher, vítima, violência, personalidade etc. Os técnicos de diversas disciplinas extrajurídicas “produzem um movimento de aproximação das expectativas e necessidades jurídicas” e tendem a reproduzir, na elaboração do laudo, o ritual próprio da intervenção judicial, de “busca da verdade” (Montes e López, 2015, p. 15, tradução nossa). Assim, a função pericial “colabora com a necessidade de

construção de provas para confirmar e afirmar os dados trazidos ao juizado pelos envolvidos no processo” (Montes e López, 2015, p. 15, tradução nossa). Por sua vez, “através dessa atividade fornecem elementos que contribuem para legitimar certos estereótipos vinculados aos casais que vivenciam situações de violência” (Montes e López, 2015, p. 15, tradução nossa). Dessa maneira, “o saber dos *experts* e a especialização da temática da violência doméstica, como selo distintivo, legitimam a atuação jurídica infestada de preconceitos e estereótipos” (Montes e López, 2015, p. 15, tradução nossa) sobre o que é esperável ou típico de uma situação de violência doméstica conjugal e sobre o comportamento da vítima. Esses estereótipos são explicitados na etnografia desenvolvida pela mesma autora e dizem respeito aos “papéis de gênero” (ou à luz do que é socialmente aceito e esperado como feminino e masculino) e às imagens pré-definidas de “mulher vítima, mulher maltratada e mulher manipuladora” (Montes, 2014, p. 61, 127 e 133).

Na Costa Rica, dois estudos se destacam sobre a intervenção das *equipes técnicas avaliadoras* no âmbito dos processos penais nos casos de violência contra as mulheres, na aplicação da Lei da Proteção a Vítimas e Testemunhas (Lei nº 8.720/2009) e da Lei de Penalização da Violência contra as Mulheres. Diferentemente dos estudos citados sobre o caso uruguaio, sobre a experiência das equipes técnicas na Costa Rica, Fonseca (2017) e Jiménez (2005) inferem suas atuações construtivas às mulheres em situação de violência. No caso de Fonseca (2017), identifica-se a incidência positiva das equipes técnicas na permanência das mulheres vítimas nos processos penais, ou seja, desempenhando um papel dissuasivo nos casos de mulheres que manifestam o desejo de desistir ou que perdem interesse e não aparecem mais no processo após a denúncia.

Ainda no contexto de aplicação da lei de primeira geração na Costa Rica (Lei nº 7.586/1996, sobre violência doméstica), Jiménez (2005) descreve a experiência relativa a um grupo de apoio voltado para mulheres. Reflete-se sobre o papel que cumprem os assistentes sociais como auxiliares na determinação das medidas protetivas e do acompanhamento para a verificação do seu cumprimento, destacando o fornecimento de ferramentas às mulheres para a tomada de decisões livres e informadas e o respeito à autodeterminação, inclusive nos casos de desistência e de reatamento com os parceiros agressores (Jiménez, 2005).

A Lei Maria da Penha também conta a previsão de equipes de atendimento multidisciplinar, vinculadas aos JVDfMs, a serem integradas por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde. O título V da Lei nº 11.340/2006 é dedicado a este serviço, o qual prevê que, entre outras atribuições, compete à equipe “fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos

ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas” (Brasil, 2006, art. 30).

Como nos demais países estudados da América Latina, a inserção de profissionais de áreas psicossociais no espaço judicial é uma experiência comum, embora não seja uma realidade de todas as unidades e haja uma diversidade de configurações. Ao mesmo tempo, há variedade na frequência e na intensidade da interação dos atores jurídicos com as equipes multidisciplinares (CNJ e Ipea, 2019).

Outrossim, alguns conflitos entre campos de conhecimento são identificados, envolvendo as práticas de justiça e as equipes multidisciplinares no Brasil. Nesse sentido, a tese de Reis (2016) identificou descompassos entre as recomendações realizadas pela equipe psicossocial e as manifestações da promotoria, que se manifestava de forma contrária às recomendações da equipe pelo andamento ou arquivamento do processo criminal e não citava os relatórios técnicos produzidos pela equipe psicossocial (Reis, 2016).

5.4 Medidas protetivas

As chamadas medidas protetivas, ou medidas protetivas de urgência, estão entre os principais mecanismos de enfrentamento aos casos de VCM, uma vez que extrapolam medidas penais e acabam por prestarem serviços que devem oferecer maior segurança às mulheres em situação de violência. Trata-se de determinações legais que podem ser direcionadas tanto ao acusado – como proibição de aproximação física à vítima – como à vítima, mediante assistências de fomento à sua emancipação. Ainda, outro grupo que pode ser atendido são as crianças atingidas pelas situações de violência de gênero.

O Cevi (OEA e MESECVI, 2012, p. 100, Recomendações nºs 25 e 26) orienta para que sejam deferidas medidas protetivas em todas as situações de VCM, para que sejam adotados mecanismos voltados para o cumprimento das medidas outorgadas e para que a sua implementação seja monitorada por meio de avaliações e estudos que deem conta do grau de efetividade.

A seguir, veremos algumas particularidades nacionais da natureza jurídica das medidas protetivas, das competências institucionais para sua adoção e das dificuldades na sua aplicação.

No caso da Argentina, conforme a Lei nº 26.485/2009, as medidas de proteção são judiciais, de maneira que qualquer juiz é competente para receber denúncias por

violência contra a mulher e deferir medidas de proteção. As medidas têm natureza cautelar (preventiva de urgência) e independem do processo penal e do processo ordinário cível (de família). Além disso, o juiz de conhecimento da respectiva causa tem a atribuição de monitorar a eficácia das medidas.

No entanto, algumas dificuldades práticas vêm sendo observadas na tramitação, no decreto e na implementação das medidas. Na experiência-piloto de especialização via atribuição do foro de proteção a alguns juízes de família, essas dificuldades são notórias, como destaca o OVG da Defensoría del Pueblo da Província de Buenos Aires (Argentina, 2015). Conforme o diagnóstico realizado por esse órgão, os juízes são pouco proativos, e as medidas adotadas não são adequadas aos casos. Em muitos casos, é a mulher quem tem que sair do lar, não o agressor, e o uso de medidas de natureza cível é raro. Há demoras no decreto e na notificação das medidas, o que leva ao descumprimento do prazo de 48 horas, e na prática não há monitoramento da efetividade dessas. Em alguns casos, observou-se a imposição de exigências probatórias como condição para o decreto das medidas. Obrigações comportamentais são impostas à mulher, e os operadores chegam a revogar as medidas por considerarem que o descumprimento foi da vítima. Da mesma forma, o OVG (Argentina, 2017) alerta sobre os casos de feminicídio em que previamente houve decretação de medidas protetivas, mas elas não foram efetivadas.

No caso colombiano, a Lei nº 1.257/2008 buscou implantar um modelo de proteção integral que abrangesse diversas medidas não resumidas àquelas de proteção imediata ou urgente da integridade pessoal. Com isso, estendeu-se o conceito de *proteção* a outras medidas de atenção no âmbito da saúde, da educação e do trabalho, medidas estas voltadas a possibilitar condições materiais de restabelecimento dos direitos afetados e da autonomia necessária para uma vida livre de violências. Como descrito por Amaya e Cabrera (2016, p. 61, tradução nossa):

Como manifestado pelo Comitê de Seguimento à Lei nº 1.257, uma vez conhecido um fato de violência, a mulher vítima tem direito a acessar as medidas de proteção integral para: garantir a sua independência econômica e viabilizar um restabelecimento sustentável dos seus direitos e a prevenção de futuras situações de violência (medidas no âmbito do trabalho); assegurar a sua qualificação formativa e sua permanência no sistema educativo (medidas no âmbito da educação); garantir o acesso à atenção integral de saúde e ao correlativo acesso a alojamento, alimentação e transporte ou, se isso não for possível, a um auxílio monetário durante o período de transição com vistas ao pleno restabelecimento (medidas de proteção no componente da saúde); além das medidas de acesso à justiça para efetivar seus direitos e obter a sanção judicial da violência (justiça).

Na avaliação das autoras, o entendimento dos operadores jurídicos é limitado e vem desvirtuar a integralidade do modelo de proteção idealizado pela Lei nº 1.257/2008. Assim, as *comisarias* optam por decretar medidas imediatistas, muito restritivas e não direcionadas a impactar os diferentes âmbitos de proteção envolvidos. Enquanto isso, as autoridades do Poder Executivo, nos âmbitos da educação, da saúde e do trabalho, atuam de forma isolada e deficiente. Como exemplo disso, tem-se a avaliação negativa no que tange à cobertura pelo sistema de saúde das medidas de alojamento e de transporte para as mulheres vítimas, às medidas para garantir que os filhos e as filhas menores de idade permaneçam escolarizados e ao incentivo fiscal para que as empresas contratem mulheres afetadas por violência de gênero.

Outro gargalo na experiência colombiana identificado por Amaya (2016) diz respeito à natureza híbrida da competência das *comisarias* de família – responsáveis pela tramitação dos pedidos de proteção no âmbito da violência intrafamiliar. As *comisarias* de família são autoridades administrativas nomeadas pelas prefeituras, subordinadas ao Poder Executivo municipal e que acumulam competências em diferentes temáticas: são *autoridades de conciliação* em assuntos de direito de família, *autoridades administrativas* de proteção em matéria de infância e adolescência e *autoridades judiciais* para os efeitos do decreto das medidas de proteção em casos de violência intrafamiliar. Por consequência, embora essa competência confira autonomia à ação de proteção e às medidas decorrentes, que não estarão atreladas a um processo judicial ordinário, seja na ceara penal, seja na cível, a intervenção das *comisarias* nos casos de violência intrafamiliar contra a mulher se torna ambígua e foge do monitoramento e do controle do Poder Judiciário, haja vista a ausência de vínculo funcional com este. A subordinação das *comisarias* aos governos municipais – e não ao Judiciário –, conforme diagnostica Amaya (2016), em algumas localidades, favorece práticas clientelistas (por exemplo, nomeação de *comisarios* como cota política) e reflete as assimetrias de gênero do mundo privado, que o transcendem e passam a se instalar na atuação dos servidores e operadores jurídicos no mundo público.

Por seu turno, nos estudos revisados, relatam-se deficiências no cumprimento dos prazos, na forma como as medidas são notificadas – muitas vezes é a mulher quem tem que comunicar ao agressor o decreto das medidas – e no acompanhamento institucional para garantir sua efetividade, que praticamente inexistem.

Por fim, as medidas de atenção provisórias de transporte, alojamento, auxílio monetário e alimentação para as mulheres vítimas estão sendo ignoradas, e não aplicadas, devido à ausência de uma regulamentação adequada pelo Ministério da Saúde. Nesse contexto, as mulheres enfrentam um “labirinto” burocrático que impossibilita o acesso a essas medidas (Amaya e Cabrera, 2016).

No caso uruguaio, salienta-se a existência de uma medida voltada para crianças órfãs em decorrência da violência de gênero. Por meio da Lei nº 18.850/2012, destina-se a essas crianças uma pensão familiar especial. Entre 2012 e 2014, duzentos pedidos de pensão foram formulados, dos quais 125 foram deferidos (Calce *et al.*, 2015). Contudo, no que tange à proteção das mulheres e à correlativa prevenção de desfechos fatais, durante a vigência da Lei nº 17.514/2002, formulou-se um Plano Nacional de Luta contra a Violência Doméstica (executado entre 2004 e 2010), que buscava comprometer as autoridades provinciais na implementação da lei, mas não se traduziu em resultados concretos. Calce *et al.* (2015) destaca a criação de um guia de procedimento policial em situações de violência doméstica, segundo a qual, em casos de descumprimento das medidas de proteção, a autoridade policial deve comunicar imediatamente ao juiz que decretou a medida para que esse determine como proceder em relação ao agressor. Entretanto, essa articulação entre polícia cível e Judiciário não funciona satisfatoriamente, e, na ausência de acompanhamento ou monitoramento das medidas e de sanção ao agressor pelo descumprimento, já se registraram casos de mulheres mortas pelos parceiros depois de terem denunciado a violência doméstica e comunicado à polícia o descumprimento das medidas protetivas.

Na Costa Rica, na aplicação da Lei nº 7.586/1996, de violência intrafamiliar, destaca-se o caráter autônomo das medidas protetivas, tramitadas por juízes especializados (não criminais) e não atreladas a um processo penal. Salienta-se também a experiência descrita por Jiménez (2005) relativa à criação de um grupo de apoio e reflexão para mulheres vítimas em um juizado de violência doméstica, conduzido por equipes de assistentes sociais, que visa ao fortalecimento subjetivo em meio ao conflito e funciona como estratégia de acompanhamento das medidas protetivas.

No Brasil, as medidas protetivas podem ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida (Brasil, 2006, art. 19), que costuma ocorrer por meio do registro de ocorrência policial em uma delegacia especializada ou comum. Recebido o expediente com o pedido da ofendida, cabe ao juiz, avaliá-lo no prazo de 48 horas (Brasil, 2006, art. 18).

A Lei Maria da Penha prevê medidas protetivas com dois direcionamentos possíveis: que obrigam o agressor e/ou destinadas à ofendida. No primeiro grupo estão: *i*) suspensão da posse ou restrição do porte de armas; *ii*) afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; *iii*) proibição de determinadas condutas, entre as quais aproximação e/ou contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas e frequentar determinados lugares; *iv*) restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores; e *v*) prestação de alimentos provisionais ou provisórios (Brasil, 2006, art. 22). Direcionadas à

mulher ofendida, estão: *i*) encaminhá-la a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento, bem como seus dependentes; *ii*) determinar sua recondução e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor; *iii*) determinar o seu afastamento do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; e *iv*) determinar a separação de corpos (Brasil, 2006, art. 23). Às mulheres também se dedicam medidas de proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, sendo: *i*) restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida; *ii*) proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial; *iii*) suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor; e *iv*) prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida (Brasil, 2006, art. 24).

A pesquisa conduzida por CNJ e Ipea (2019) revelou as práticas que envolvem a aplicação de medidas protetivas pela Lei Maria da Penha no Brasil. As medidas mais comuns adotadas envolvem a proibição de condutas, sendo mais frequentes a proibição de aproximação e de contato entre as partes. Ao mesmo tempo, embora o prazo de 48 horas para avaliação das solicitações de medidas protetivas seja cumprido pelo(a) profissional da magistratura, comumente ocorre demora para suas notificações às partes.

Do mesmo modo que levantado por OVG na Argentina (2015), no contexto brasileiro também foram identificadas dificuldades para o monitoramento da efetividade das medidas protetivas, situações em que há exigência de provas para decretá-las e imposição de obrigações comportamentais às mulheres (CNJ e Ipea, 2019).

Embora as medidas protetivas da Lei Maria da Penha sejam de natureza autônoma e independente, há distintas práticas, conforme o entendimento de cada profissional que exerce a magistratura nas unidades, podendo ser independentes do processo criminal; semi-independentes, com continuidade vinculada à sentença condenatória; ou acessórias (CNJ e Ipea, 2019). No mesmo sentido, em pesquisa doutoral, Silva (2014) identificou casos em que as medidas protetivas de urgência eram negadas às mulheres em situação de violência, pois elas não desejavam a ação penal. Para a autora, isso interfere nos mecanismos de proteção e na autonomia das mulheres.

5.5 Mecanismos alternativos de resolução de conflitos

O uso de mecanismos alternativos na resolução dos casos de VCM é um tema que gera polêmica. Se, por um lado, compreende-se que o sistema penal tradicional não garante

segurança às mulheres e nem sempre atende às suas necessidades, por outro lado, insurge consideração que o uso de mecanismos alternativos poderia banalizar a VCM. É neste último sentido que o Cevi destaca sua recomendação neste tema (OEA e MESECVI, 2012, p. 97, Recomendação nº 5), que se refere à proibição da mediação, da conciliação e de qualquer outro mecanismo de resolução alternativa de conflitos nos casos de violência familiar contra as mulheres. O entendimento que fundamenta essa recomendação diz respeito à ausência de simetria ou de igualdade real da mulher em relação ao seu agressor. Como assinalado no segundo relatório hemisférico do Cevi (OEA e MESECVI, 2015, p. 35, tradução nossa):

A mediação ou conciliação opera frequentemente contra as mulheres vítimas de violência porque não existem condições de igualdade para participar numa negociação equitativa e desembocar em um acordo justo. Nesses casos, é frequente que exista temor fundado das vítimas e coerção pelo agressor ou pressão familiar ou pela comunidade para que a mulher aceite um processo de conciliação.

Contudo, o recurso a esses mecanismos no tratamento judicial e extrajudicial dos casos de violência familiar ou doméstica contra a mulher continua presente nos dispositivos normativos e/ou nas práticas dos operadores jurídicos dos países da região latino-americana. O Cevi (OEA e MESECVI, 2015) encontrou, nos países que encaminharam informação quando requisitados, três tipos de marcos normativos: *i*) legalidade e uso da mediação ou da conciliação nos casos de violência contra a mulher (Equador, Bolívia, Costa Rica, Panamá, Paraguai e República Dominicana); *ii*) proibição desses mecanismos na violência doméstica ou familiar (Brasil e Peru); *iii*) proibição absoluta em qualquer caso de violência contra as mulheres (Argentina, El Salvador, Guatemala, Colômbia, México e Venezuela).

No caso da Costa Rica, o Código de Processo Penal nº 7.594, art. 36, define que “nos casos de delitos de caráter sexual, em agressões domésticas e delitos sancionados na Lei de Penalização de Violência contra a Mulher, o tribunal não deve procurar a conciliação entre as partes, nem deve convocar audiência com este propósito”, contudo apresenta uma abertura, afirmando “salvo quando o solicitem, de forma expressa, a vítima ou seus representantes legais” (Costa Rica, 1996). Diante disso, o Cevi (OEA e MESECVI, 2017) expressa sua preocupação e convoca a Costa Rica a proibir, expressamente, em todas as suas normas, o uso destes mecanismos alternativos de resolução de conflitos em todos os casos de violência contra mulheres.

Enquanto isso, na Argentina e na Colômbia, embora exista a proibição legal, os estudos revisados dão conta de práticas contrárias a essa regra, demonstrando um deslocamento entre regras e práticas.

A lei nacional argentina (Lei nº 26.485, art. 28) proíbe praticar audiências de conciliação ou mediação no trâmite das denúncias de violência intrafamiliar e determina que, na primeira audiência ocorrida dentro das 48 horas depois de decretadas as medidas protetivas de urgência, as partes deverão ser ouvidas separadamente, sob pena de nulidade. O OVG da Defensoría del Pueblo da Província de Buenos Aires (Argentina, 2015, p. 7) salienta a importância da vedação das audiências conjuntas de agressor e vítima, “considerando a situação de desigualdade na qual se encontram as partes”. Contudo, o mesmo órgão constatou que em um juizado de proteção se introduziu uma exceção judicial à proibição legal, por considerar *iniludível* para a resolução do conflito a abordagem conjunta das partes na mesma audiência.

Na Colômbia, a proibição da conciliação decorre da interpretação sistemática da Lei nº 1.257/2008 e de uma lei posterior (Lei nº 1.542/2012). Enquanto a primeira, em seu art. 8º, consagra o direito da mulher vítima de qualquer tipo de violência a “decidir voluntariamente se pode ser confrontada com o agressor” (Colômbia, 2008) nos procedimentos administrativos e judiciais e em qualquer espaço de atendimento, a segunda determinou a natureza do delito de violência intrafamiliar como “*no querellable*”, tornando-o não passível de conciliação ou de quaisquer outros mecanismos de resolução alternativa de conflitos.²⁵ Entretanto, a prática da conciliação continua a prevalecer na tramitação das ações de proteção pelas *comisariás* de família, como constatado no diagnóstico efetuado por Amaya (2016).

Para a Amaya (2016), a preponderância da conciliação é uma prática que se reforça em virtude da vigência das normas procedimentais sobre violência intrafamiliar (Leis nºs 294/1996 e 575/2000), normas essas que não sofreram adequações após a edição da lei integral sobre violência contra a mulher (Lei nº 1.257/2008) e que preveem uma etapa processual denominada *fórmulas de solução*, que costuma ser conduzida pelos operadores de um modo equiparável ao de uma audiência de conciliação. Antes e durante a audiência, seguindo o teor do dispositivo legal que permanece vigente, o *comisario* deve “procurar por todos os meios legais ao seu alcance, fórmulas de solução ao conflito intrafamiliar entre o agressor e a vítima, a fim de garantir a unidade e harmonia da família,

25. A designação “*no querellable*” corresponderia à natureza dos delitos que no Brasil motivam ações penais públicas não condicionadas a representação.

e especialmente que o agressor emende seu comportamento” (Colômbia, 1996). Além disso, a norma prescreve que o operador “em todos os casos, propiciará a aproximação e o diálogo direto entre as partes para que entrem em acordo sobre a paz e a convivência familiar” (Colômbia, 1996).²⁶

Por conseguinte, embora os lineamentos técnicos sobre violência baseada no gênero para as *comisarias* de família criados pelo Ministério de Justiça da Colômbia orientem os operadores a não equipararem a etapa de *fórmulas de solução* a uma conciliação, pois “a violência de gênero se constitui em aberta violação dos direitos humanos” (Colômbia, 2012, p. 66), na prática, as *comisarias* “continuam a entender que se trata de um mecanismo alternativo de resolução do conflito familiar que, ainda nos casos de violência intrafamiliar, a lei impõe tentar, e que é desenvolvida como uma conciliação” (Amaya, 2016, p. 28). Assim, como conclui Amaya (2016), em muitos dos casos, o desfecho da ação de proteção é de terminação antecipada via conciliação, e não de decisão definitiva do pedido de medidas protetivas.

No contexto da Guatemala, é importante constar que, embora seja expressamente proibido o uso de mecanismos de mediação e conciliação para resolução de qualquer tipo de violência contra mulher, práticas são identificadas fora do sistema de justiça, em tribos indígenas. Em estudo desenvolvido por Díaz (2010), revelou-se o caráter monoculturalista do Estado e suas instituições para atender aos casos de violência contra mulher, contra a diversidade étnica da Guatemala. Isto leva a um distanciamento de povos indígenas dos meios normativos do país para atender aos conflitos de gênero. No caso da tribo Maia-mam, Díaz (2010) explica que os espaços comunitários dentro da própria aldeia se tornam cenários de maior acesso e oportunidades para a resolução das situações violentas nas relações conjugais, sendo que o modelo utilizado neste contexto é o de negociação.

Desse modo, não adianta a proibição do Estado para o uso de mecanismos alternativos de resolução de conflitos se o que ele oferece não atende à multiculturalidade e dificulta o acesso da diversidade de mulheres. Esta, inclusive, é uma das recomendações do Cevi (OEA e MESECVI, 2015).²⁷

26. Trechos traduzidos do dispositivo original em espanhol correspondente ao art. 14 da Lei nº 294/1996, modificado pelo art. 8º da Lei nº 575/2000.

27. OEA e MESECVI (2015) recomenda a adaptabilidade dos serviços às necessidades das mulheres vítimas contemplando toda a sua diversidade. Isto inclui serviços jurídicos específicos e gratuitos que considerem as necessidades das mulheres, levando em consideração os fatores de geração, deficiência, raça e etnia, classe, origem rural, orientação sexual e identidades trans, deslocamento forçado, migração e refúgio. A este respeito, García e Andriola (2015) identificam uma boa prática na Argentina, chamada de *mesa local*, que aproxima atores institucionais com a realidade dos casos e das vítimas das zonas rurais ou afastadas. Ao passo que na Colômbia, Amaya (2016, p. 31) observa a “ausência de uma mirada diferencial e com foco nas necessidades da vítima que busca proteção”.

No caso do Brasil, há expressamente na Lei Maria da Penha a proibição do uso de mecanismos de resolução alternativa de conflitos nos casos de VDFM. Antes da implementação da norma, os casos de VDFM acabavam sendo acolhidos pela Lei nº 9.099/1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, responsáveis pela conciliação entre os envolvidos em infrações penais de “menor potencial ofensivo” (Brasil, 1995, arts. 60 e 61). Deste modo, entre 1995 e 2006, o enfrentamento padrão a este tipo de violência se dava por meio de conciliação e a pena imputada com maior frequência era de pagamento de cestas básicas, produzindo um efeito de invisibilidade e banalização desses delitos (Debert e Gregori, 2008).

Diante disso, a Lei Maria da Penha emergiu declarando, em seu art. 41 (Brasil, 2006), que aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099/1995. Embora se reconheça os limites desta aplicação para os casos de VDFM, visto que, em regra, não são consideradas as desigualdades interpostas nestes conflitos, muitos pesquisadores ainda destacam que os mecanismos alternativos poderiam ser aprimorados de acordo com as especificidades da problemática e, então, aplicados nestas situações. Azevedo e Vasconcellos (2012), por exemplo, destacam que seria necessária uma adesão normativa e institucional a mecanismos efetivos para mediação de conflitos e garantia da participação efetiva da vítima nesta dinâmica.

Nesse cenário, há experiências no Brasil que aplicam técnicas de justiça restaurativa aos casos de VDFM no contexto da Lei Maria da Penha (CNJ e Ipea, 2019), considerando que se trata de um mecanismo diferente do previsto na Lei nº 9.099/1995. Contudo, isto também divide opiniões, uma vez que há quem argumente que estas práticas diminuem a visibilidade da violência doméstica (CNJ e Ipea, 2019).

5.6 Defensoria pública para as mulheres

O direito das mulheres em situação de violência a um serviço de patrocínio jurídico gratuito e especializado durante o processo judicial apresenta-se importante para o acesso das mulheres à justiça, uma vez que elas estarão devidamente instruídas e suas demandas defendidas. Deste modo, a Defensoria Pública para as mulheres em situação de violência faz parte das recomendações e indicadores formulados pelo Cevi com base no art. 6º da CBP (OEA e MESECVI, 2012, p. 101, Recomendação nº 30). No segundo informe hemisférico de seguimento às recomendações, o Cevi encontrou com preocupação que, na maioria dos casos, é garantido às mulheres apenas serviços de orientação/informação

jurídica, mas não a representação para a defesa dos seus direitos e interesses nas diferentes fases do processo judicial (OEA e MESECVI, 2015, p. 103).

Na Guatemala, embora tenham sido identificados desencontros entre o sistema de justiça do país e as práticas de resolução de conflitos de comunidades indígenas, há a Defensoria da Mulher Indígena (Demi), que atua na assessoria jurídica e social às mulheres de diversas etnias indígenas (OEA, 2003). Ao mesmo tempo, há um núcleo do Instituto de Defensoria Pública Penal (IDPP) que, desde a aprovação da Lei contra o Feminicídio e Outras Formas de Violência contra Mulheres, em 2008, presta serviço de defesa jurídica gratuita às mulheres (Llop, 2016). De acordo com o Cevi (OEA e MESECVI, 2015), a Guatemala está entre os cinco países²⁸ que souberam informar o número de mulheres atendidas pela Defensoria Pública: sendo entre 15 mil e 18 mil usuárias anualmente.

Na Argentina, o OVG da Defensoría del Pueblo da Província de Buenos Aires (Argentina, 2015) salienta como obstáculo para o acesso à justiça das mulheres em situação de violência familiar o entendimento equivocado de muitos operadores sobre o patrocínio jurídico gratuito. Em vez de compreendê-lo como um direito e de promover sua garantia por meio do serviço de defensoria pública, na prática condicionam o atendimento da mulher e a tramitação do processo, impondo como requisito que ela procure um advogado e que compareça com patrocínio letrado ao juizado. Ao mesmo tempo, muitas mulheres desconhecem que, depois de realizar o registro da denúncia perante a *comisaría*, devem comparecer ao juizado para detalhar (de novo) as medidas de proteção. Assim, o OVG entende que

a exigência imposta de ter que comparecer em sede judicial com patrocínio legal para peticionar ou detalhar as medidas, se torna em uma prática revitimizante, uma vez que na denúncia policial fica registrado o relato dos fatos, o contexto da violência e o alcance da solicitação formulada (Argentina, 2015, p. 4, tradução nossa).

Na Colômbia, o serviço de defensoria pública é prestado pela Defensoría del Pueblo, organismo que reportou, em 2016, conforme assinalado por Amaya e Cabrera (2016), a existência de um programa de representação judicial de vítimas em aplicação de leis especiais, entre as quais a Lei nº 1.257/2008. No entanto, conforme avaliam as autoras:

28. Os demais foram Chile, Panamá, Peru e Venezuela. Apesar de quase todos os países da América Latina informarem que contam com serviço de assessoria jurídica gratuita para mulheres em situação de violência, apenas estes sabiam informar os números (OEA e MESECVI, 2015).

sem desconhecer que a contratação de advogados representantes judiciais de vítimas com tarefas específicas para os fins da Lei 1.257 representa um avanço significativo, se observa que não se conta com defensores públicos dedicados exclusivamente à representação judicial das mulheres vítimas de violências [pois os mesmos profissionais acumulam a função de representação judicial de crianças e adolescentes vítimas de delitos. Isso gera uma sobrecarga de trabalho onde] de qualquer maneira, o maior peso não se localiza nos processos da Lei 1.257 (Amaya e Cabrera, 2016, p. 57, tradução nossa).

Em consonância, um estudo da Defensoría del Pueblo da Colômbia de 2012 mostra os resultados de um grupo focal realizado com defensores públicos representantes de mulheres vítimas de VBG quando do início da implementação do programa especial de representação judicial de vítimas na aplicação da Lei nº 1.257 (Colômbia, 2012). O estudo destacou as limitações e as dificuldades do programa: *i)* falta de formação específica na área; *ii)* número insuficiente de profissionais; *iii)* não há seleção por concurso público nem dedicação exclusiva dos profissionais (são apenas contratistas); *iv)* a maioria dos defensores públicos transitaram da representação dos agressores para a representação das mulheres vítimas, o que implicou dificuldades para *virar a chave*, inclusive, alguns defensores continuaram a representar agressores e vítimas ao mesmo tempo; *v)* os profissionais que realizam a defesa dos agressores costumam contar com mais recursos e formação, o que se torna uma desvantagem técnica em prejuízo das vítimas; *vi)* reforço da relação de poder advogado – vítima que dificulta a comunicação entre representante e representada e que enfraquece a participação da vítima no processo; *vii)* recusa dos defensores em buscar e aceitar assessoramento de repartições especializadas em gênero da própria Defensoría del Pueblo e das profissionais psicossociais; *viii)* dificuldades na interação entre defensores públicos que representam vítimas e *fiscales*, pois estes têm a visão comum de que a atuação da Fiscalía General de la Nación²⁹ é suficiente para defender os interesses das mulheres, e não há necessidade da intervenção de um advogado que atue pela vítima.

Em seu texto, a Lei Maria da Penha atende à recomendação do Cevi, a qual orienta para o direito das mulheres em situação de violência a um serviço de patrocínio jurídico gratuito e especializado durante o processo judicial. A previsão encontra-se no art. 28, o qual determina que “é garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado” (Brasil, 2006).

29. Órgão equivalente ao Ministério Público brasileiro.

Contudo, na prática, o Brasil soma-se às diferentes experiências encontradas pelo Cevi (OEA e MESECVI, 2015) em outros contextos da América Latina: a representação para a defesa dos direitos e interesses das mulheres nas diferentes fases do processo judicial não é amplamente garantida. De acordo com pesquisa de Tavares (2015), há um quadro reduzido e insuficiente de defensoras que limita o atendimento às mulheres. De acordo com CNJ e Ipea (2019), de maneira geral, o apoio jurídico às vítimas é insuficiente, às vezes sequer existe.

5.7 Sistemas de registro, informação e estatística

Compreende-se que, para uma política pública operar de maneira mais efetiva, atendendo às demandas e necessidades do problema a ser enfrentado, é preciso que se fomentem sistemas de registros que possam produzir informações sobre o tema. Nesse sentido, outro mecanismo de atuação nos casos de VCM recomendado pelo Cevi (OEA e MESECVI, 2015, p. 102, Recomendações nºs 39 e 40) aos Estados signatários da CBP é o estabelecimento de registros nos órgãos receptores de denúncias, nos tribunais, no Ministério Público e nos serviços de saúde que forneçam dados confiáveis sobre a magnitude da violência contra as mulheres. O órgão também recomenda coletar e tornar pública a informação desagregada por sexo, idade, estado civil e localização geográfica sobre o número de mulheres vítimas de violência, bem como o número de processos penais iniciados e sentenciados por violência contra as mulheres. Não obstante, diversas limitações se fazem presentes.

Na Argentina, o OVG (Argentina, 2017) relata as dificuldades na produção de informação oficial. Segundo a avaliação realizada, a informação é fragmentada, escassa e apresenta um sub-registro das diversas formas de violência, na medida em que inexistem um sistema de registro único de casos de violência contra as mulheres. O OVG (Argentina, 2017) considera que se faz necessário criar um sistema unificado para a gestão das causas judiciais por violência de gênero, isto é, um registro compartilhado pelas diferentes esferas do Judiciário e do Executivo. Embora existam diversos sistemas de registro no país, estes não se articulam entre si. Essa desconexão se torna gravosa e provoca intervenções judiciais “insuficientes, contraditórias, superpostas e carentes de integralidade”. Por isso, o OVG (Argentina, 2017, p. 12) alerta para a necessidade de avançar para um modelo de abordagem judicial da violência familiar que estabeleça um mecanismo de gestão integral entre os distintos níveis da justiça e que permita uma abordagem integral na atenção, no acompanhamento e no seguimento das vítimas.

Além disso, outras dificuldades imperam: limites para se levantar informação sobre a quantidade de denúncias recebidas pelas Comisarias de Mujer y Familia, pelo baixo número de casos que, de fato, essas autoridades encaminham para os juizados de família

e para os juízes penais; inexistência de critérios claros sobre como os casos devem ser contabilizados e incorporados no Registro Penal de Violência Familiar e de Gênero – por exemplo, se pelo critério dos sujeitos: mulheres, mulheres trans, imputado homem etc. –; o fato de o registro não ser obrigatório, o que leva à baixa confiabilidade dos dados ou ao sub-registro; inexistência de dados detalhados sobre as condições das vítimas, sequer de identidade de gênero, e em poucos casos se identifica a idade da mulher.³⁰

Na Colômbia, Amaya (2016) relata a inexistência de um sistema nacional de registro e informação de medidas protetivas, de modo que seu monitoramento e sua avaliação, como parte de uma política pública nacional, tornam-se inviáveis. Nas palavras da autora,

a inexistência de um sistema de informação unificado que permita dar conta dos casos atendidos no país, com informação desagregada para caracterizar os tipos de violência, as necessidades diferenciais das vítimas e as medidas de proteção adotadas e sua eficácia, continua a ser um dos principais aspectos críticos. Por consequência, até hoje continua a ser impossível mensurar o impacto da proteção e assegurar a prevenção da reincidência e da agravação das violências (por exemplo, para prevenir o feminicídio) (Amaya, 2016, p. 27, tradução nossa).

Em contraposição, pode-se destacar uma boa prática do Poder Judiciário da Costa Rica. Trata-se do Observatório de Violência de Gênero Contra as Mulheres e Acesso à Justiça, que apresenta estatísticas disponibilizadas *on-line* sobre feminicídios, violência doméstica, crimes sexuais, pensões alimentares e, de forma geral, sobre as aplicações da Lei de Penalização da Violência contra Mulher (Lei nº 8.589/2007). Os dados são apresentados conforme os tipos de violência e de acordo com sexo, idade e estado civil dos envolvidos.³¹

No que lhe concerne, a Lei Maria da Penha prevê, como uma das diretrizes de medidas de prevenção à VDFM no Brasil,

a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas (Brasil, 2006, art. 8º, inciso II).

Do mesmo modo, define que “as estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de

30. Em contrapartida, salienta-se a existência de estatísticas conforme perfis dos agressores e dos relacionamentos, incluindo na caracterização os agressores que são policiais e militares.

31. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxy43m78>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres” (Brasil, 2006, art. 38).

Contudo, há ausência de dados específicos e adequados no país, com pulverização das informações, o que cria obstáculos ao desenvolvimento de boas estratégias de enfrentamento à violência contra a mulher, conforme destaca estudo de Alves, Dumaresq e Silva (2016). Diante desta situação, o Plenário do Senado aprovou, em março de 2016, a criação do Observatório da Mulher Contra a Violência,³² um órgão, em parceria com o Instituto DataSenado, com a função de reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra a mulher (Alves, Dumaresq e Silva, 2016).

Não obstante, o acesso ao *site* do observatório revela que os dados não são atualizados desde 2017, quando, por sinal, só há informações sobre o número de processos na justiça, não havendo informações sobre homicídios de mulheres, notificações da saúde, nem boletins de ocorrência, conforme se previu. Ademais, o único ano que possui informações completas sobre estas informações é 2016. No restante, só há dados disponíveis sobre o período entre 2011 e 2015, e esses não atendem a todos os temas.

Em 2016, também, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 135/2016,³³ instituiu o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Contudo, conforme prevê a resolução, seu acesso é disponibilizado somente aos ministérios públicos estaduais. Estes, por sua vez, devem alimentar o sistema com todos os processos em que haja a aplicação da Lei Maria da Penha, inclusive os casos de feminicídio em contexto de violência doméstica contra a mulher. O artigo (art. 7º), que previa a disponibilidade de acesso à base de dados por instituições de pesquisa e/ou por pesquisadores, foi excluído da resolução. Embora tenha sido instituído em 2016, o cadastro é uma ferramenta que parece ainda estar sendo implementada, conforme refletem buscas no *site* do Conselho Nacional do Ministério Público.³⁴

O Brasil conta, ainda, com bancos de dados com informações sobre violência doméstica provenientes do Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça e Assistência Social. Entretanto, como analisaram Alves, Dumaresq e Silva (2016), tratam-se de informações não padronizadas, que dificultam uma abordagem completa e de qualidade. Para as autoras, o peso da tradição e da cultura patriarcal

32. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ramkj84>>.

33. Disponível em: <<https://bit.ly/39kzSbq>>.

34. De acordo com: <<https://bit.ly/2QgwQhc>>. Acesso em: set. 2019.

parece ainda se refletir na precariedade com que o tema é tratado no nosso fraco desenho estatístico relacionado à violência contra a mulher.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mirada sobre as experiências legislativas e organizacionais de atuação nos casos de VCM de seis países da América Latina signatários da CBP permite compreender a força dos elementos locais na aplicação do transnacional. Ou seja, embora as recomendações internacionais orientem de forma padronizada os diferentes países, interposições estruturais e valorativas definem distanciamentos normativos e institucionais.

De fato, a CBP e as posteriores recomendações do Cevi do MESECVI refletem em adequações locais. As orientações propõem modelos de enfrentamento à VCM adequados à proteção integral das vítimas, almejando, também, políticas ajustadas à compreensão da problemática na perspectiva das desigualdades de gênero. Normativamente, tem-se incidido na abrangência das violências perpetradas contra mulheres nos diferentes âmbitos e nas distintas relações sociais, através de promulgações de *leis integrais*, consideradas de *segunda geração*. Ao passo que, institucionalmente, diferentes mecanismos são operacionalizados para o atendimento ou a administração dos casos. Estas disposições representam grandes potencialidades no enfrentamento da problemática da VCM na região latino-americana. Não obstante, tanto em termos das aplicações das legislações, como em desenvolvimentos estruturais, diferentes dilemas emergem no âmbito dos países.

No primeiro caso, a promulgação de novas legislações nacionais não garantiu a superação de uma perspectiva *familista*, típica das leis de *primeira geração*, que atendiam unicamente aos casos de violência doméstica e familiar. Com isso, independentemente de a nova lei ter revogado ou coexistir com a legislação mais antiga, há indícios de tendência nos países à prevalência de aspectos valorativos que orientam para a manutenção do núcleo familiar frente à proteção real da mulher.

Em termos do desenvolvimento de mecanismos, as orientações internacionais propõem reordenamentos e fomento de dispositivos que deem conta das particularidades, da complexidade e da gravidade do fenômeno da VCM, por exemplo, especialização das instâncias de atendimento, desenvolvimento de medidas protetivas, proibição da conciliação, patrocínio jurídico gratuito e especializado e atuação holística e multidisciplinar. Contudo, nem todos os países observados acatam todas as recomendações e, quando o fazem, têm suas particularidades. Algumas particularidades são explicadas pela amplitude

das recomendações, as quais nem sempre explicitam uma forma específica de arranjo institucional ou procedimental, são exemplos: experiências que ora criam unidades especializadas, ora adequam as estruturas já existentes; desuso da competência híbrida entre matérias cíveis e criminais, com exceção do Uruguai; medidas protetivas que se dirigem a regular comportamentos dos acusados, enquanto em outros contextos são voltadas para o fortalecimento ou a emancipação da vítima; e recurso a mecanismos alternativos de resolução de conflitos ou proibição manifesta (na lei, nem sempre na prática) do seu uso.

Importa refletir que, embora alguns desafios sejam colocados por limitações orçamentárias (ou assim se justificam), como é o caso da insuficiência de defensoria pública para as vítimas em alguns contextos, tantos outros têm origem cultural e valorativa, como é o caso da constância da perspectiva *familista*. Em termos de aplicação de mecanismos, a atuação das equipes técnicas multidisciplinares também são um exemplo. Conforme contexto, os estudos mostram que as equipes reafirmam ou tensionam as produções jurídicas sobre os casos de VCM, podendo reproduzir estereótipos de gênero e família ou, entre outras funções, serem verdadeiros núcleos de salvaguarda das mulheres.

Diante dessas interposições, fez-se aqui um movimento dicotômico que, de um lado, reconhece a importância de uma regulação transnacional, que oriente as normativas e atuações locais nos casos de VCM na América Latina e, de outro, compreende suas insuficiências frente às diferenças estruturais e valorativas de cada país. Em vista disso, além do fomento estrutural, é preciso se atuar cada vez mais sobre o peso dos elementos culturais que imperam nas aplicações das leis nas práticas institucionais. Esses elementos culturais tratam de duas dimensões: primeira, o reforço dos estereótipos de gênero nas interações sociais, que são incorporados também no meio jurídico; segunda, as culturas jurídicas locais de cada país, expressas, por vezes, na resistência à mudança das práticas.

Nas experiências revisadas, é notável a distância entre avanços legislativos e mudanças concretas nas práticas do Judiciário que sustentam convenções tradicionais de gênero. Se, por um lado, o fomento de políticas de capacitação e formação dos operadores do direito se apresenta como uma estratégia fundamental de ação que pode favorecer a transformação dessas práticas, por outro, os desafios são diversos e complexos, demandando alternativas de solução estruturais e compreensivas.

Investimentos em ações estratégicas adicionais com potencial de maior efetividade ao longo prazo merecem ser pensados e aprofundados. As dificuldades, boas práticas e reflexões identificadas na leitura das abordagens institucionais nos países focalizados

levam a enfocar algumas ações necessárias: o fortalecimento do papel das equipes multidisciplinares e a reflexão sobre o seu papel quando da sua inserção na organização burocrática do Judiciário; as adequações das normas processuais para além das mudanças nas leis substanciais; a efetivação das medidas protetivas de urgência e sua ligação com outras medidas integrais de restabelecimento de direitos econômicos e sociais, bem como de prevenção e educação; a atenção para a diversidade das mulheres e dos seus interesses; a implantação de serviços integrais e de defensoria pública para elas; sistemas únicos de registro e que estes sejam compreensivos das diversas manifestações de VCM, bem como das variáveis de gênero, classe e raça das ocorrências e dos desfechos procedimentais; e ainda, a problematização da aplicabilidade dos mecanismos alternativos de solução de conflitos incorporando uma visão reparadora, com perspectiva de gênero, buscando quebrar a visão binária entre proibição legal/descumprimento ou proibição/permissão.

Por fim, para além do monitoramento padronizado que o MESECVI realiza, dependente de uma metodologia que prioriza os informes encaminhados pelos governos dos Estados-membros, e vista a quantidade e a qualidade díspar de informações disponíveis sobre as práticas institucionais originadas em estudos acadêmicos e institucionais, salta à vista a necessidade de mais pesquisas que, com metodologias qualitativas, aprofundem-se nas realidades locais, considerando os diferentes aspectos práticos da abordagem institucional dos casos de VCM.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. C. L.; DUMARESQ, M. L.; SILVA, R. V. **As Lacunas no enfrentamento à violência contra a mulher**: análise dos bancos de dados existentes acerca da vigilância doméstica e familiar. Brasília: Senado Federal, 2016. (Texto para Discussão, n. 196). Disponível em: <<https://bit.ly/37X9ST7>>. Acesso em: set. 2019.

AMAYA, A. C. L. **Reformas institucionales y garantías de no repetición de las violencias**: propuesta para un modelo de justicia de género para mujeres, niños, niñas y adolescentes, 2016. Documento elaborado em consultoria nº PS 12.498 executada entre julho e dezembro de 2015 para a Organização Internacional para as Migrações (Colômbia).

AMAYA, A. C. L.; CABRERA, L. M. **Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias**. Bogotá: Corporación Sisma Mujer, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKPIWJ>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

ARGENTINA. Defensoría del Pueblo. **Diagnósticos sobre el funcionamiento de la justicia especializada en violencia familiar en la provincia de Buenos Aires**: aportes para la creación de un Fuero Unificado de justicia. Buenos Aires: OVG, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vtrpgzs>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Defensoría del Pueblo. **Informe Estadístico 2017**: violencia de género y violencia familiar en la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: OVG, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vwutj5s>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

AZEVEDO, R. G.; VASCONCELLOS, F. B. A Lei Maria da Penha e a administração judicial de conflitos de gênero: inovação ou reforço do modelo penal tradicional? **Dilemas**, v. 5, n. 4, p. 549-568, out./nov./dez. 2012.

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

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2wYrgJj>>.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Lei sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: <<https://bit.ly/38NZeO3>>.

CALCE, C. *et al.* **La violencia contra las mujeres en la agenda pública**: aportes en clave interdisciplinar. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vtxbh8e>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

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

CARCEDO, A. **Primera medición del Sistema de indicadores para evaluar desde la sociedad civil el cumplimiento estatal de la Convención de Belém do Pará (SIBdP)**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wtu8jea>>. Acesso em: 30 set. 2019.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vn6zjpkp>>. Acesso em: mar. 2019.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ; Ipea, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/tt7w4zn>>. Acesso em: set. 2019.

COLECTIVO CATALEJO. **No me halaga, me molesta**: aportes a la discusión sobre el acoso sexual callejero en Uruguay. Uruguai, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/w3tr7jp>>. Acesso em: 15 de jun. 2019.

COLÔMBIA. Lei nº 294, de 22 de julho de 1996. Ley para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Disponível em: <<https://bit.ly/3d0xgSG>>.

_____. Lei nº 1.257, de 4 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a sensibilização, prevenção e sanção das formas de violência e discriminação contra as mulheres. **Diário Oficial nº 47.193**, 2008. Disponível em: <<https://tinyurl.com/sgnttgy>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Defensoría del Pueblo. **El papel del acceso a la justicia en la superación de la discriminación hacia las mujeres, los niños, las niñas y adolescentes**. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones e Fundación Círculo de Estudios Culturales y Políticos, 2012.

COSTA RICA. Lei nº 7594, de 10 de abril de 1996. Código de Proceso Penal. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Disponível em: <<https://bit.ly/38MXk03>>.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **RBCS**, v. 23, n. 66, fev. 2008.

DÍAZ, A. A. Violencia doméstica y negociación de conflictos conyugales en comunidades maya-mam de Guatemala. **Trace – imaginarios de la violencia**, n. 57, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/36ZPPSv>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

ENTENZA, A.; GOIRIENA, E. Violencia hacia las mujeres basada en género: Ley 19580, aportes a su análisis. **Revista Pradpi**, n. 2, p. 74-86, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/tce5828>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FONAVID – FÓRUM NACIONAL DE JUÍZAS E JUÍZES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. **Enunciados**. Recife: Fonavid, 12 e 15 de nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2wpclb6>>.

FONSECA, C. **La intervención profesional de los equipos técnicos evaluadores del Programa de Protección, en los casos de víctimas de delitos establecidos en la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, durante el año 2013, en la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, Sede Central**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, Maestría en Estudios de la Violencia Social y Familiar, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/to2dtzr>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

GARCÍA, H.; ANDRIOLA, K. La violencia intrafamiliar en Tandil y su abordaje institucional: una investigación empírica. **Revista Derecho y Ciencias Sociales**, n. 12, p. 195-216, abr. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/qpd3sjs>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

GUATEMALA. Organismo Judicial de Guatemala. **Segundo informe sobre juzgados y tribunales penales de delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer**. 2013a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vfby9sf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Organismo Judicial de Guatemala. **Tercer informe de los órganos jurisdiccionales penales en delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, violencia sexual, explotación y trata de personas**. 2013b. Disponível em: <<https://bit.ly/2xwjXc5>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

JIMÉNEZ, B. L. Una experiencia interdisciplinaria en el juzgado de violencia doméstica de Cartago. **Revista Costarricense de Trabajo Social**, n. 17, p. 47-53, 2005. Disponível em: <<https://tinyurl.com/us6h2j8>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

LLOP, S. T. **Estudio de caso de Guatemala**: avances y retos de la justicia especializada – evaluación regional de acceso a justicia como mecanismo de prevención para acabar con las violencias contra las mujeres 2011-2015. [s.l.]: ONU Mujeres, 2016.

MONTES, C. **Narrativas de la judicialización de la violencia doméstica**: aproximación etnográfica en el Juzgado Especializado de Familia de Montevideo. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidad de la República, Faculdade de Psicologia. 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/uxqzyel>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MONTES, C.; LÓPEZ, L. La experticia profesional en la judicialización de la violencia doméstica conyugal. **Quaderns de Psicologia**, v. 17, n. 2, p. 7-18, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/s5ax6ef>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

NACIONES UNIDAS. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. **Recomendación general num. 35 sobre la violència por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19**. 26 de julio de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2IMvuX8>>.

NICOLINI, G. **Judicialización de la vida familiar**: lectura desde el trabajo social. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2011.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Guatemala: a situação da mulher. *In*: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003. **Anais...** [s.l.]: CIDH, 2003. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wmvc76x>>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

_____. **ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**: el qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. San José: CIDH, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/s2y84dm>>. Acesso em: 3 set. 2019.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; MESECVI – MECANISMO DE SEGUIMIENTO DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ. **Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la convención de Belém do Pará**. Washington: OEA; MESECVI 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/rebmvd0>>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer**. Canada: MESECVI, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wcos743>>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **Segundo informe de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de Experts del MESECVI**. Washington: OEA; MESECVI, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/s3or2m4>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Costa Rica:** informe país, terceira ronda. Cidade do Panamá: OEA; MESECVI, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wk4w46c>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PNUD – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO; ONU MUJERES – ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES. **Del compromiso a la acción:** políticas para erradicar la violencia contra las mujeres América Latina y el Caribe. [s.l.]: PNUD, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ub8pppz>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

REIS, I. M. L. **Desafios e conflitos entre campos do conhecimento:** o Ministério Público após a Lei Maria da Penha. 2016. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SANDALOWSKI, M. C. *et al.* Violência contra mulheres no Brasil e no Uruguai: as experiências da Lei Maria da Penha e da Lei de Violência Doméstica. **Século XXI – Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 235-262, jan./jun. 2016.

SANTOS, C. M. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. **Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, p. 577-600, 2015.

SILVA, L. S. **Bater em mulher dá cadeia!** Análise sociocultural da punição na Lei Maria da Penha. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

TAVARES, M. S. Roda de conversa entre mulheres: denúncias sobre a Lei Maria da Penha e descrença na justiça. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 352, maio-ago./2015.

VILLAR, A. **La invisibilidad de la violencia hacia las mujeres por razón de género en la legislación nacional sobre violencia doméstica.** 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, 2015. Disponível em: <201.163.9.165/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/F51VK3X1QKAH6Y3HXIMYYSY1T4H5M1.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARGENTINA. Lei Nacional nº 26.485, de 1º de abril de 2009. Lei de Proteção Integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as Mulheres nos Âmbitos em que Desenvolvem suas Relações Interpessoais. **InfoLEG:** Información Legislativa, 2009. Disponível em: <<https://tinyurl.com/jqn7q7v>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

BRASIL. Ministério Público da União. **Manual prático de direitos humanos internacionais.** Brasília: ESMPU, 2009. Disponível em: <<https://tinyurl.com/zpkthnf>>. Acesso em: 30 set. 2019.

COLÔMBIA. Procuraduría General de la Nación. **Comisarías de Familia:** Línea de Base Nacional. Procurando la Equidad, n. 6, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2GWyP59>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

COSTA RICA. Lei nº 8.589, de 30 de maio de 2007. Lei de Penalização da Violência Contra as Mulheres. **Sistema Costarricense de Información Jurídica**. Disponível em: <<https://bit.ly/381rRrl>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Poder Judicial afianza compromiso en la lucha contra la violencia de género hacia las mujeres y sus derechos fundamentales. **Observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr**, 8 mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/36XoIaD>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. Informe estadístico sobre medidas de protección 2010-2017. **Observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr**, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Uu4XFc>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

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

GUATEMALA. Decreto nº 22, de 2 de maio de 2008. Lei Integral contra o Feminicídio e outras Formas de Violência contra a Mulher. **Centro Nacional de Análisis y Documentación Jurídica (CENADOJ)**. Disponível em: <<https://tinyurl.com/t3lx82f>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. *In*: CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994, Belém, Pará. **Anais...** Belém: CIDH, 1994. Disponível em: <<https://tinyurl.com/v7qsbzl>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

OBLIGADO, C. A. La violencia familiar judicializada: concepto teórico y fáctico del fenómeno. **Derecho y Ciencias Sociales**, n. 12, p. 89-115, abr. 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/tp7mb3d>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

RIVERA, D. Ensayo sobre violencia hacia las mujeres. **Revista Costarricense de Trabajo Social**, n. 28, p. 6-27, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/r7mtehq>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

SOLARI, M. Rutas de abordaje a las situaciones de violencia intrafamiliar. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 1, n. 1, p. 78-99, 2010. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yx68xd5d>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

UNIFEM – FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER. **Progreso das mulheres do mundo 2008/2009**. Quem responde às mulheres? Gênero e responsabilização. [s.l.]: ONU, 2009.

URUGUAI. Lei nº 19.580, de 22 de dezembro de 2017. Lei Integral sobre Violência Baseada no Gênero contra a Mulher. IMPO: Centro de Información Oficial. Disponível em: <<https://tinyurl.com/qqzafvg>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Comparativo das legislações de primeira e segunda geração sobre violência contra as mulheres após a adoção da Convenção de Belém do Pará

Características	
Legislações primeira geração	Legislações segunda geração
Atenção exclusiva a casos de violência doméstica e familiar, excluindo outras manifestações de violência contra as mulheres e outros espaços ou âmbitos de ocorrência.	Contempla diferentes formas de violência baseada no gênero contra a mulher (física, psicológica, moral, sexual, econômica ou patrimonial), nos âmbitos doméstico ou familiar, comunitário e estatal.
Tendência à exclusividade ou centralidade à sanção penal.	Medidas de enfrentamento amplas (prevenção, proteção, punição, reparação e restabelecimento de direitos) combinadas a políticas públicas que articulam os três poderes.
Manutenção do núcleo familiar frente à proteção real da mulher (prevalência da perspectiva <i>familista</i>).	Permanece tendência à prevalência de aspectos valorativos que orientam para a perspectiva <i>familista</i> .
	Pode coexistir ou ter revogado a legislação anterior sobre o tema.

Elaboração das autoras.

QUADRO A.2

Comparativo das adequações legislativas e de abordagem institucional nos países focalizados

País	Lei de primeira geração	Lei de segunda geração	Relação entre as legislações	Desenho institucional	Caráter das medidas protetivas de urgência	Particularidades
Argentina	Lei nº 24.171/1994, Lei de Proteção Contra a Violência Familiar	Lei nº 26.485/2009, Lei de Proteção Integral as Mulheres	Lei de segunda geração não derroga a lei de primeira geração.	Atribui-se a especialização na matéria aos juízes de família e não se criam juizados especializados.	Medida protetiva é cautelar, mas não atrelada a um processo criminal.	Na Província de Buenos Aires, há experiências de <i>Fueras Protectorios</i> para a tramitação das medidas protetivas. Existem tensões entre a lei integral, que possui caráter nacional, e as leis provinciais de violência familiar, fomentadas pela Lei nº 24.417/1994.
Brasil	Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), com algumas características de leis de segunda geração (direcionada às mulheres e com a previsão de medidas de enfrentamento amplas). Não há legislação focalizada na temática antes da Lei Maria da Penha. Porém, os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher (VDFM) costumavam ser atendidos pela Lei nº 9.099/1995, dos juizados especiais cíveis e criminais.	Não há legislação considerada de segunda geração, embora se destaque neste texto que a Lei Maria da Penha possua algumas características de lei de segunda geração.	NSA	Criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDfms). Quando não estruturados, o processamento dos feitos de VDFM cabem às varas criminais comuns.	As medidas protetivas possuem natureza autônoma e cautelar. Porém, diferentes práticas são observadas nas unidades de justiça.	A Lei Maria da Penha exclui a possibilidade de se aplicar a Lei nº 9.099/95.

(Continua)

(Continuação)

País	Lei de primeira geração	Lei de segunda geração	Relação entre as legislações	Desenho institucional	Caráter das medidas protetivas de urgência	Particularidades
Colômbia	Lei nº 294/1996, lei para prevenir, remediar e sancionar a violência intrafamiliar	Lei nº 1.257/2008, lei integral sobre violência contra as mulheres	Lei de segunda geração não derroga, so modifica alguns conteúdos da primeira no que tange às medidas protetivas.	A ação de proteção é tramitada pelas <i>Comisarias de Familia</i> e a justiça de família atua como instância de apelação quando da impugnação das medidas protetivas. Não há nenhuma especialização com especificidade de gênero dentro da justiça criminal	A medida de proteção tem caráter autônomo, sendo de natureza cautelar somente quando o pedido se formula dentro do processo penal.	Embora não exista especialização das unidades de justiça criminal, há algumas <i>fiscalías</i> e <i>centros de atención</i> da violência intrafamiliar e da violência sexual.
Costa Rica	Lei nº 7.586/1996, Lei Contra a Violência Doméstica. Em 2007, uma nova lei foi sancionada, mas também não é considerada pelo Cevi como de segunda geração, pois focaliza a punição penal, sem considerar outras medidas integrais: Lei nº 8.589/2007, Lei de Penalização da Violência contra Mulheres.	NSA		Juizados de violência doméstica (exclusivamente para medidas protetivas) e juizados de família. Não havendo estes, são competentes os juizados mistos ou contravenacionais e, subsidiariamente, os juizados penais.	A medida protetiva tem caráter autônomo. Se os fatos constituírem delito, são encaminhados ao Ministério Público.	O âmbito de aplicação da Lei nº 8.589/2007 é para delitos penais no contexto do matrimônio (para mulheres maiores de 18 anos) ou parental (para mulheres entre 15 e 18 aos).
Guatemala	Decreto nº 97/1996, Lei para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Intrafamiliar.	Decreto nº 22/2008, Lei Contra o Femicídio e Outras Formas de Violência Contra a Mulher.	Lei de segunda geração não derroga a lei de primeira geração.	Juizados Especializados de Violência Contra a Mulher (ou de delitos de gênero) na jurisdição penal.	A tramitação das medidas protetivas ocorre através de competências complementares, conduzidas entre juízes de paz e juízes dos juizados especializados.	Há um protocolo que descreve e orienta a aplicação complementar de leis e competências nos casos de violência intrafamiliar.
Uruguai	Lei nº 17.514/2002, lei de violência doméstica.	Lei nº 19.580/2017, lei de violência contra as mulheres baseada no gênero.	Lei de segunda geração derroga parcialmente a lei de primeira geração.	Especialização integral por meio de juizados letrados especializados em violência baseada no gênero doméstica e sexual, que possuem competência híbrida tripla: processos de proteção, processos de família e processos penais.	A medida protetiva tem caráter autônomo e cautelar	O âmbito de proteção abrange de modo explícito as mulheres transexuais (desde dezembro de 2017). ¹

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ O OEA e MESECVI (2015, p. 100-101) avaliou positivamente a criação, pelo Poder Judiciário do México, de um protocolo para orientar a atuação dos operadores judiciais em casos que envolvam questões associadas à orientação sexual e à identidade de gênero. No entanto, o debate relacionado à violência contra as lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, pessoas trans e intersex (LGBTI) não se registra nas recomendações gerais do OEA e MESECVI (2012) e, somente em 2015, o Cevi explicitou a necessidade de se aprofundar na situação das mulheres, consideradas as diversas manifestações identitárias, inclusive a situação das mulheres "lésbicas, transexuais e intersexuais" (OEA e MESECVI, 2015, p. 18). Desse modo, é possível deduzir que, em países em que não há esta explicitação na legislação sobre violência contra as mulheres, a aplicação do referido ordenamento para casos de mulheres transexuais costuma responder à discricionariedade e interpretação dos atores jurídicos. No caso da Lei Maria da Penha no Brasil, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal aprovou, no final de maio de 2019, uma proposta que amplia o alcance desta lei para proteger também mulheres transexuais e transgênero, mas o projeto ainda deve ser votado pela Câmara dos Deputados.

Obs.: NSA = não se aplica.

REFERÊNCIAS

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; MESECVI – MECANISMO DE SEGUIMENTO DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ. **Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la convención de Belém do Pará**. Washington: OEA; MESECVI 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/rebmvd0>>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **Segundo informe de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de Experts del MESECVI**. Washington: OEA; MESECVI, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/s3or2m4>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765

