

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 JUÍZES(AS) DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COMO PROFISSIONAIS DE LINHA DE FRENTE: FACETAS DA DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA
Autor(es)	Luseni Aquino Joana Alencar Paola Stuker
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350240cap1

Título do livro	A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência
Organizadores(as)	Luseni Aquino Joana Alencar Paola Stuker
Volume	1
Série	A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350240
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350240

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

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.

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

Luseni Aquino¹
Joana Alencar²
Paola Stuker³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Fatores sistêmicos

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

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

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

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

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

1.2 Fatores organizacionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Note-se, contudo, que nem sempre há sintonia completa entre os diferentes referenciais normativos para a atuação dos(as) juízes(as) de violência doméstica. Um exemplo notório remete ao caso da competência híbrida dos juizados especializados. A Lei Maria da Penha previu que essas unidades devem processar tanto as demandas de natureza cível quanto as de teor criminal relativas aos casos de VDFM que recebem. Porém, o enunciado 3 do Fonavid¹² afirma que a competência cível dos JVDFM “é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações cíveis e as de direito de família ser processadas e julgadas pelas varas cíveis e de família, respectivamente”. De fato, esta foi a realidade encontrada durante a pesquisa: apenas uma das unidades investigadas exerce a competência híbrida; nas demais, impera a interpretação sancionada pelo Fonavid. A justificativa por trás desse entendimento é a de que o exercício da competência híbrida implicaria um aumento ingovernável da carga de trabalho, embora a prática represente um obstáculo adicional ao acesso à justiça por parte das mulheres em situação de violência (CNJ e Ipea, 2019).

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

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

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

1.3 Fatores individuais

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Atitudes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Práticas jurisdicionais

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

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

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

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

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

QUADRO 1

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

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

Elaboração das autoras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 2

Exemplos de práticas relativas à análise dos pedidos de medidas protetivas

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

Elaboração das autoras.

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

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

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

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

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

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

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

Advogado do agressor: “Você dava motivo?”

Vítima de VDFM: “Não!”

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Práticas institucionais

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

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

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

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

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

QUADRO 3

Exemplos de práticas relativas à participação em ações de capacitação

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

Elaboração das autoras.

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

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

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

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

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

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

QUADRO 4

Exemplos de práticas relativas à atuação das coordenadorias estaduais da mulher

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

Elaboração das autoras.

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 5

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

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

Elaboração das autoras.

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

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

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