

Políticas Judiciárias sobre Violência contra as Mulheres: um Estudo sobre as Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência dos Tribunais Estaduais de Justiça no Brasil

Judicial Policies on Violence against Women: a Study on the State Courts of Justice's Coordination Offices of Women in Situation of Violence of the State Courts of Justice in Brazil

FABIANA CRISTINA SEVERI¹

Professora Associada ao Departamento de Direito Público da FDRP/USP, Livre-Docente em Direitos Humanos pela FDRP/USP, Doutora em Psicologia pela FFCLRP/USP, Mestra e Graduada em Direito pela Unesp.

RESUMO: O objetivo do trabalho é analisar o desenho institucional das Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência dos Tribunais Estaduais de Justiça, criadas pelo Conselho Nacional de Justiça como parte das políticas judiciárias voltadas à implementação da Lei Federal nº 11.340/2006. A pesquisa é empírica e faz uso de um conjunto variado de técnicas de pesquisa qualitativa. Na conclusão, apresentamos aspectos da capacidade institucional das Coordenadorias no que se refere aos seus objetivos de melhoria do acesso à justiça para as mulheres.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas judiciárias; violência doméstica contra as mulheres; acesso à justiça; Conselho Nacional de Justiça.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the institutional design of the State Courts of Justice's Coordination Offices of Women in Situation of Violence, created by the National Council of Justice as part of the judicial policies directed to implementing the Federal Law nº 11.340/2006. The research is empirical and utilizes a varied set of qualitative research techniques. In conclusion, we present aspects of the institutional capacity of the Coordination regarding their objectives of improving access to justice for women.

KEYWORDS: Judicial policies; domestic violence against women; access to justice; National Council of Justice.

1 <<http://orcid.org/0000-0002-8399-7808>>.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Acesso à justiça para as mulheres e o modelo de resposta para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres previsto na Lei Maria da Penha; 2 As políticas judiciárias de enfrentamento a múltiplas e interseccionais formas de violência contra as mulheres; 3 Desenho institucional das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar; 4 O funcionamento das Coordenadorias; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é analisar as políticas judiciárias estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a garantia da implementação da Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha ou LMP) e para a melhoria das condições de acesso à justiça para as mulheres, com foco na atuação das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência e Familiar dos Tribunais Estaduais de Justiça. Analisamos o desenho institucional das Coordenadorias, sua estrutura, as condições de funcionamento e os perfis de atuação delas, de modo a avaliar o papel que elas têm assumido na execução de políticas públicas relativas às mulheres em situação de violência no espaço de atribuições do Poder Judiciário.

Partimos do entendimento de que a análise das Coordenadorias pode oferecer indicativos para a compreensão do funcionamento das políticas judiciárias de enfrentamento à violência contra as mulheres, suas continuidades e rupturas, os processos determinantes do seu desenvolvimento, alguns dos efeitos inesperados das políticas e eventuais mudanças ocorridas no Poder Judiciário em sua relação com a sociedade e outros agentes estatais e não estatais.

Os dados aqui analisados foram produzidos no âmbito de nossas atividades recentes de pesquisas sobre “Acesso à Justiça para Mulheres”, em desenvolvimento junto ao Projeto de Pesquisa “Acesso à Justiça e Desigualdades” do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo². Na pesquisa, apoiamos-nos em abordagens interessadas em observar o desenho de determinada política pública e oferecer subsídios para seu aprimoramento, em diálogo construtivo com diversos tipos de agentes nela implicados (Januzzi, 2011; Serapioni, 2016). Também buscamos dialogar com o campo de estudos brasileiros sobre políticas públicas em gênero, que, desde os anos 2000, têm discutido aspectos variados da transversalidade de gênero no âmbito dos poderes estatais, da interação entre movimentos feministas e Estado (Farah et al., 2018; Sciammarella; Fragale Filho, 2015) e da interação entre movimentos sociais e políticas públicas (Tatagiba; Abers; Silva, 2018).

2 O projeto de pesquisa do qual derivou a análise aqui proposta teve apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). A coleta de dados foi realizada por mim e por mais duas pesquisadoras do Programa de Mestrado da FDRP/USP, bolsistas vinculadas ao auxílio obtido: a Tharuell Lima Kawage e a Juliana Fontana Moysés.

Para a coleta dos dados aqui analisados, utilizamos múltiplos instrumentos: questionários, análise documental, observação participante e diário de campo. A análise documental baseou-se em documentos, textos e relatórios de cunho administrativo relacionados às políticas judiciais de enfrentamento à violência contra as mulheres e às Coordenadorias. O questionário³ foi composto por: 4 questões relativas ao perfil da pessoa respondente, 8 questões sobre a estrutura e o funcionamento da Coordenadoria e 8 questões relativas à atuação das Coordenadorias na implementação da Lei Maria da Penha. O diário de campo foi utilizado para registros decorrentes de nossa participação em eventos e reuniões promovidos pelo CNJ e pelas Coordenadorias investigadas. No caso da Coordenadoria do Estado de São Paulo (Comesp), participamos de diversas reuniões durante o período de 2016 a 2018, acompanhando a execução de algumas de suas ações.

Na organização do material e para a estruturação do presente texto, consideramos a maioria das categorias previstas nos instrumentos de coleta: a) histórico, marcos normativos e desenho das políticas judiciárias de enfrentamento à violência doméstica; b) marcos normativos de criação e funcionamento das Coordenadorias; c) estrutura organizacional; d) instrumentos e dados de planejamento, implementação e avaliação; e) principais atividades; f) recursos orçamentários, materiais e técnicos; e g) interação com outros órgãos da rede e com a sociedade civil.

1 ACESSO À JUSTIÇA PARA AS MULHERES E O MODELO DE RESPOSTA PARA O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES PREVISTO NA LEI MARIA DA PENHA

O CNJ, desde 2007, tem estabelecido diversas estratégias voltadas ao aprimoramento da atuação do Poder Judiciário na implementação da LMP. Isso porque tal Lei propõe um modelo de resposta estatal integral para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres⁴ que orienta modificações substanciais na estrutura e no funcionamento do Poder Judiciário. São modificações que devem ser estruturadas por meio de políticas públicas intersetoriais, envolvendo os demais poderes da União em suas três esferas, compatíveis com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil relativas aos direitos humanos das mulheres.

3 O questionário foi elaborado em formato virtual e encaminhado aos endereços eletrônicos de todas as Coordenadorias, após contato telefônico feito por nós para que pudéssemos explicar os objetivos da pesquisa. Das 27 Coordenadorias, 9 responderam ao questionário. Entre o total das pessoas respondentes, 50% declararam ser juízas e 83% declararam ter mais de 5 (cinco) anos de atuação no Poder Judiciário.

4 Seguindo a orientação da Recomendação Geral do Comitê Cedaw nº 33 sobre acesso das mulheres à justiça, todas as referências a “mulheres” devem ser entendidas como incluindo mulheres e meninas, a menos que especificamente indicado de outro modo.

O modelo de resposta integral demanda, por exemplo, a criação de serviços especializados⁵ em todos os setores responsáveis pelo atendimento às mulheres em situação de violência, composto por pessoal capacitado em questões de gênero e de raça ou etnia e no problema da violência doméstica e familiar contra a mulher. Esses serviços devem estar articulados entre si por meio de políticas públicas intersetoriais que favoreçam a exigibilidade dos direitos humanos das mulheres. A avaliação periódica dos resultados das políticas e medidas adotadas é indicada pela LMP, para favorecer a melhoria constante das práticas institucionais e da compreensão do fenômeno da violência contra as mulheres.

No caso do Poder Judiciário, a LMP previu a necessidade de criação dos Juizados ou das Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres em todas as Unidades da Federação, com competência híbrida e equipe multidisciplinar; a capacitação permanente do seu quadro de pessoal em questões de gênero e de raça ou etnia; a incorporação da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional; a integração operacional dos órgãos do sistema de justiça com os outros serviços de atendimento para o desenvolvimento de ações de prevenção, investigação, sanção e reparação; a transparência dos dados e a avaliação permanente das medidas preventivas e protetivas realizadas. Essas exigências compatibilizam-se com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil relacionadas à garantia do acesso à justiça para as mulheres em condições de igualdade e não discriminação e do dever de devida diligência na prevenção, investigação, sanção e reparação da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

O acesso das mulheres à justiça, nos marcos da Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (Cedaw)⁶, é compreendido como um direito e como um meio para realização de todos os outros direitos humanos das mulheres. Ele refere-se à existência de mecanismos justos, efetivos, acessíveis e responsáveis para assegurar a proteção dos direitos das mulheres e a resolução de conflitos em bases igualitárias e não discriminatórias, em conformidade com os padrões internacionais sobre direitos humanos das mulheres⁷. No

5 Como exemplos: os juizados de violência doméstica e familiar contra as mulheres, os centros de atendimento integral às mulheres e multidisciplinar, as casas-abrigos, as delegacias e os núcleos especializados dos diversos órgãos do sistema de justiça, dos serviços de saúde e dos centros de perícia médico-legal.

6 A Cedaw reconhece o direito das mulheres ao tratamento igualitário e não discriminatório em todas as etapas do processo nas cortes de justiça e nos Tribunais. A Convenção também exige a harmonização de todas as normas existentes no sistema de justiça aos seus padrões, bem como a revogação de todas as leis que constituam discriminação contra as mulheres, incluindo aquelas que causem, promovam ou justifiquem a violência de gênero ou perpetuem a impunidade por esses atos.

7 Além da Recomendação Geral nº 33 do Comitê Cedaw, podemos citar outras Recomendações que reiteram aspectos dessa compreensão sobre acesso à justiça aqui explicitada: a Recomendação Geral nº 35 recomenda que os Estados-partes garantam “que todos os sistemas legais, incluindo sistemas jurídicos plurais, protejam as vítimas/as sobreviventes de violência de gênero contra as mulheres e assegurem que tenham acesso à Justiça e a uma reparação efetiva, de acordo com as orientações fornecidas na Recomendação Geral nº 33”.

caso das mulheres em situação de violência, o Comitê Cedaw recomenda⁸ que os Estados-partes implementem medidas que possam garantir “o acesso efetivo das vítimas às cortes e aos tribunais e que as autoridades respondam adequadamente a todos os casos de violência de gênero contra as mulheres”, bem como julgamentos a supostos agressores “de maneira justa, imparcial, oportuna e célere, com imposição de penalidades adequadas”.

O Comitê Cedaw também já propôs recomendações específicas ao Brasil, em seus relatórios de 2007⁹ e 2012¹⁰, sobre a temática da violência contra a mulher. Ele recomendou que o Estado brasileiro forneça capacitação sistemática para todos os agentes do Poder Judiciário sobre violência contra as mulheres e sobre a Lei Maria da Penha, adote medidas para a garantia do acesso efetivo das mulheres à justiça e incremente o sistema de coleta e análise regular de dados estatísticos para que seja possível avaliar e acompanhar os impactos da atuação do sistema de justiça na temática da violência contra as mulheres. O Comitê também recomenda a adoção de medidas para prevenir o aprisionamento e envolvimento das mulheres no tráfico, bem como para a garantia do acesso efetivo à justiça, julgamentos justos e melhorias nas prisões, especialmente no que diz respeito às condições de saúde da mulher.

A Recomendação Geral nº 33 do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (Cedaw/C/GC/33, 2015) sobre acesso das mulheres à justiça enumera diversas orientações aos Estados-partes, que estão organizadas a partir dos seguintes eixos ou componentes: justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e prestação de contas dos sistemas de justiça. A *justiciabilidade* diz respeito ao acesso irrestrito das mulheres à justiça e à capacidade e empoderamento delas para reivindicarem seus direitos. A *disponibilidade* exige o estabelecimento, com manutenção e financiamento, de Tribunais e outros órgãos estatais em áreas urbanas, rurais e remotas. A *acessibilidade* requer que os sistemas de justiça sejam seguros, econômicos e fisicamente acessíveis às mulheres, adaptados às suas necessidades relativas a formas interseccionais ou compostas de discriminação¹¹. A *boa qualidade* envolve a garantia de adequação do sistema de

8 Recomendação Geral do Comitê Cedaw nº 35, parágrafo 32, a) e b).

9 CEDAW Committee. Concluding Observations: Brazil (2007) CEDAW/C/BRA/CO/6.

10 CEDAW Committee. Concluding Observations: Brazil (2012) CEDAW/C/BRA/CO/7.

11 As Recomendações Gerais nºs 28, 33 e 35 do Comitê Cedaw reconhecem que a discriminação contra as mulheres está inevitavelmente vinculada a outros fatores que afetam suas vidas, como: etnia/raça, ser indígena ou pertencer a outro grupo minoritário, cor, *status* socioeconômico e/ou casta, língua, religião ou crença, opinião política, nacionalidade, estado civil e/ou maternal, idade, localização urbana/rural, estado de saúde, deficiência, propriedade, ser lésbica, bissexual, transexual ou intersexual, analfabetismo, busca de asilo, ser refugiada, deslocamento interno, apatridia, migração, chefia de família, viuvez, conviver com HIV/Aids, privação de liberdade, estar na prostituição, assim como o tráfico de mulheres, situações de conflito armado, distanciamento geográfico e estigmatização das mulheres que lutam por seus direitos, incluindo defensoras de direitos humanos. Dessa forma, é preciso que as respostas estatais devem levar em consideração que a

justiça aos padrões internacionais de direitos humanos e a boas práticas em matéria de justiça para mulheres. A *provisão de remédios* refere-se à oferta de proteção viável e reparação significativa às mulheres. A *prestação de contas* refere-se à garantia do funcionamento do sistema de justiça em conformidade com os princípios já apontados e do monitoramento das ações de profissionais do sistema de justiça e de sua responsabilidade jurídica nos casos em que tais agentes violem a lei.

O dever de devida diligência na prevenção, investigação, sanção e reparação da violência contra as mulheres é obrigação jurídica do Estado brasileiro, como signatário da Convenção de Belém do Pará¹². Tal dispositivo reforça o dever dos agentes e de órgãos responsáveis pela atenção integral às mulheres em situação de violência de garantirem tutela judicial efetiva e condições adequada para que as mulheres desfrutem da realização prática dos seus direitos. Dele decorre o reconhecimento da relevância de que as respostas à violência contra as mulheres levem em consideração os distintos tipos de discriminação interseccional que interferem na efetivação de seus direitos. Da mesma forma, tais respostas devem ser capazes de ensejar modificações nos padrões de comportamentos socioculturais que respaldam a tolerância à violência contra as mulheres. Em outros termos, o dever de devida diligência constitui uma plataforma de exigências a serem consideradas tanto na formulação de respostas a casos específicos quanto na elaboração e na implementação de políticas públicas, voltadas ao cumprimento do dever estatal de garantir o direito das mulheres a viverem uma vida livre de violências.

As compreensões sobre acesso à justiça e sobre o dever de devida diligência delineadas antes fundamentam-se em um vasto acúmulo de evidências e reflexões, produzidas, sobretudo, pelo campo teórico feminista, acerca do quadro sistemático de violações de direitos humanos das mulheres em diversas regiões do mundo. No caso do Brasil, diversos estudos¹³ em gênero e feminismo realizados, sobretudo a partir dos anos 1990, buscaram identificar os obstáculos

violência de gênero afeta algumas mulheres em diferentes graus, ou de maneiras diferentes, conforme as formas de discriminação diferentes e cruzadas experimentadas por elas.

12 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. O dever de devida diligência tem sido apreendido da interpretação do art. 7º (itens a, b, e e f) da Convenção: “Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em: a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação; b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher; [...] e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher; f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos”.

13 Uma revisão de tais estudos é apresentada em trabalho anterior (Severi, 2018).

para as mulheres acessarem os serviços de justiça e propor mudanças no desenho do sistema de justiça, de seus valores e seu funcionamento que pudessem garantir o acesso à justiça para mulheres em bases igualitárias e não discriminatórias.

A Lei Maria da Penha, resultante da *advocacy*¹⁴ exitosa do movimento feminista brasileiro, tomou como referência esse amplo repertório de estudos e buscou oferecer bases para a construção de um outro modelo de acesso e de justiça. Um acesso que não se inicia, necessariamente, pelo sistema formal, mas por qualquer dos serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. Uma justiça que não realiza, necessariamente, por meio de uma decisão judicial condenatória, mas pela garantia de direitos humanos às mulheres e da eliminação dos significados sociais estigmatizantes sobre a violência doméstica e sobre as próprias mulheres.

Desde sua aprovação, em 2006, os desafios para a sua implementação tem renovado o campo de problemáticas nos estudos sobre acesso à justiça para as mulheres no País. Existe um acúmulo importante de trabalhos¹⁵ sobre a implementação da LMP, apontando, por exemplo, para a pouca familiaridade dos agentes do sistema de justiça aos novos paradigmas de enfrentamento desse tipo de violência trazidos por tal Lei. Mesmo nos órgãos ou serviços especializados do sistema de justiça, ainda persistem procedimentos processuais tendentes a desqualificar as vítimas e os seus relatos, a ênfase nas provas físicas e testemunhais, a falta de proteção adequada às mulheres e a seus familiares em risco por colaborarem com as investigações (Pasinato, 2015).

Para avaliar a forma como o Poder Judiciário brasileiro tem buscado responder aos desafios para a implementação da Lei Maria da Penha é que buscamos, aqui, avaliar o desenho das políticas judiciárias de enfrentamento à violência contra as mulheres criadas pelo CNJ, desde 2011. Em termos conceituais, consideramos como políticas judiciárias¹⁶ de enfrentamento à violência contra as mulheres o conjunto articulado de diretrizes, ações, mecanismos e estruturas criado pelo Poder Judiciário brasileiro, por meio do CNJ, que mobilizam recursos do Judiciário e preveem estratégias de coordenação dos esforços entre os diversos Tribunais para a transversalidade de gênero no Poder Judiciário e o aperfeiçoamento dos processos de implementação da LMP e dos

14 A expressão *advocacy*, de acordo com Marlene Libardoni (2000), refere-se ao conjunto amplo e diversificado de ações políticas dos movimentos de mulheres e feministas brasileiros com o objetivo de influenciar o debate público e incidir politicamente nos atores e nas instituições políticas, sociais e culturais, de modo a gerar transformações políticas e institucionais na sociedade civil e no Estado.

15 Muitos desses estudos são apresentados e analisados em trabalho anterior (Severi, 2018).

16 De acordo com o art. 6º da Resolução CNJ nº 221/2016, “as políticas judiciárias têm origem em estudos e análises técnicas do CNJ a respeito das demandas de aperfeiçoamento do Poder Judiciário, e são delineadas por Conselheiros, por Comissões Permanentes, pela Corregedoria Nacional de Justiça e pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça”.

tratados internacionais de direitos humanos das mulheres dos quais o Brasil é signatário. Compreendemos políticas públicas como resultado de complexos processos “ideacionais, experimentais e relacionais” (Tatagiba; Abers; Silva, 2018, p. 105). Por capacidade estatal, apoiamos-nos em Julián Bertranou (2015), entendemos o conjunto de condições decorrentes dos recursos organizacionais e dos arranjos institucionais que sustentam as atividades das Coordenadorias e que garantem a elas aptidão para alcançar os fins a elas atribuídos pelo Poder Judiciário.

O desenho de uma política pública não pode ser compreendido de modo desarticulado de sua implementação, já que ela é, em geral, influenciada por experiências anteriores e reinterpretadas em função de sua implementação. Ela também é constituída por meio de complexas e mutáveis relações entre uma diversidade de agentes heterogêneos, estatais e não estatais, em diferentes posições, interessados em influenciar a sua construção, que conformam as estruturas relacionais das políticas públicas (Tatagiba; Abers; Silva, 2018). Assim, na nossa análise, buscamos identificar elementos que pudessem expressar os tipos de interações entre as diferentes políticas criadas pelo CNJ sobre o tema e as estruturas relacionais de tais políticas.

2 AS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE ENFRENTAMENTO A MÚLTIPLAS E INTERSECCIONAIS FORMAS DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

As políticas judiciárias criadas pelo CNJ voltadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres iniciam-se em 2007, com a aprovação da Recomendação CNJ nº 9/2007, direcionadas à garantia de implementação da LMP. Tal Recomendação orienta os Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal a criarem os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nas capitais e no interior, estruturando-os com equipes multidisciplinares. A Recomendação também sugere a inclusão, nas bases de dados oficiais, das estatísticas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher, além da promoção de cursos de capacitação multidisciplinar em direitos humanos e violência de gênero, voltados a profissionais do direito, preferencialmente integrantes das carreiras da magistratura.

Os Juizados ou as Varas são órgãos pertencentes à justiça estadual, com competência híbrida para processar, julgar e executar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Elas devem contar com uma equipe multidisciplinar especializada nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde. Até dezembro de 2017, havia 122 Varas e Juizados Exclusivos de Violência Doméstica contra a Mulher no País, distribuídas, sobretudo, nas capitais dos Estados brasileiros. Desse total, até dezembro de 2017, 72 (59%) contavam com setores que prestam serviços psicossociais especializados no atendi-

mento às mulheres. Três Tribunais (TJCE, TJRN e TJRR) não possuíam nenhum serviço psicossocial, exclusivo ou não. Em 2017, dos 27 Tribunais, 15 deles (55%) possuíam equipes multidisciplinares minimamente adequadas¹⁷ atuando nas Varas e nos Juizados (CNJ, 2017).

Em 2007 foi criada a “Jornada Maria da Penha”, voltada à promoção de debates permanentes a respeito da aplicação da LMP entre representantes dos Tribunais estaduais de justiça e outros agentes ou órgãos da rede de atendimento. Até 2018, foram realizadas 12 edições. As Jornadas também têm funcionado como espaço de capacitação profissional e de construção de recomendações aos Tribunais de Justiça. Ao final de cada edição da Jornada é produzida uma Carta, com as propostas de ações aprovadas durante o evento.

Durante a III Jornada da LMP, em março de 2009, foi criado o Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (Fonavid), com o objetivo de melhorar a atuação do Poder Judiciário no atendimento às demandas relacionadas à violência contra as mulheres. O Fonavid reúne magistradas e magistrados competentes, nas varas de atuação, para casos de violência doméstica. A proposta do Fonavid é ser um espaço de debate sobre aspectos jurídicos relacionados à aplicação da LMP, de compartilhamento de experiências e de definições sobre uniformização de procedimentos nas Varas ou nos Juizados Especializados, buscando garantir o aperfeiçoamento dos serviços. Nos encontros do Fonavid são aprovados os Enunciados, que são orientações para profissionais que atuam nos casos de violência doméstica em todo o País. Até 2018, foram 46 enunciados aprovados na série de 9 encontros realizados.

Em 2011, a Resolução nº 128/2011 do CNJ criou as Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, para coordenarem a execução de políticas públicas, no âmbito do Poder Judiciário, relativas às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Elas foram encarregadas de elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área do combate e da prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais; promover a articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada na área da violência doméstica e familiar contra as mulheres; fornecer os dados referentes aos procedimentos que envolvam a LMP ao CNJ.

17 De acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, elaborado pelo CNJ em 2010, a equipe multidisciplinar mínima conta com 2 profissionais – psicologia e assistência social.

A Resolução CNJ nº 225, de 31.05.2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, por meio do seu art. 24, acrescentou um parágrafo novo na Resolução nº 128/2011 (parágrafo terceiro), prevendo o dever das Coordenadorias, quando cabível, de adotarem “processos restaurativos com o intuito de promover a responsabilização dos ofensores, proteção às vítimas, bem como restauração e estabilização das relações familiares”.

Em 8 de março de 2017, a Portaria CNJ nº 15 instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário. Entre as medidas nela previstas estão o incentivo à criação e estruturação de um maior número de unidades judiciárias especializadas; à promoção de cursos para aperfeiçoamento de servidores e magistrados; ao aperfeiçoamento dos sistemas informatizados do Poder Judiciário para viabilizar o fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da LMP; e ao melhor processamento/julgamento de ações cujo objeto seja feminicídio ou demais práticas de violência doméstica e familiar contra a mulher. A Portaria também criou a Semana Justiça pela Paz em Casa, programa de caráter permanente, voltado ao aprimoramento e à celeridade da prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, promovendo esforços concentrados de julgamento. O programa é realizado ao longo de três semanas do ano, nos meses de março, agosto e novembro.

Essa Portaria ampliou as competências das Coordenadorias Estaduais, prevendo caber a elas outras funções, como organizar e coordenar a realização das semanas de esforço concentrado de julgamento dos processos no Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”; encaminhar ao CNJ relatório de ações e dados referentes às semanas do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”; manter atualizado o cadastro dos juízes titulares das Varas e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, incluídos os especializados e os que dispõem de competência cumulativa; apoiar a realização da Jornada Lei Maria da Penha e o Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica; e identificar e disseminar boas práticas para as unidades que atuam na temática da violência contra a mulher.

Um dos aspectos positivos importantes dessa Portaria é ela ter sido o primeiro documento do Poder Judiciário, em âmbito nacional, que cria uma política judiciária integrada para o enfrentamento à violência contra as mulheres. Ela sistematiza as ações criadas pelo CNJ nos últimos 10 anos em um único documento, garante competências mais amplas às Coordenadorias Estaduais e cria mecanismos para uma maior transparência quanto aos dados das varas especializadas em violência doméstica. Outro aspecto positivo é que, apesar de seu foco estar na definição de diretrizes para a melhor implementação da LMP,

a Portaria trata não apenas da violência doméstica, mas da violência contra as mulheres no âmbito do Poder Judiciário. Ela volta-se, portanto, à incorporação da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional em geral.

Já um dos pontos mais controversos da Portaria diz respeito à Semana Justiça pela Paz em Casa. Além da eventual alusão que o nome do Programa faz a perspectivas familistas de compreensão sobre o fenômeno da violência doméstica – algo bastante criticado em diversos estudos feministas¹⁸ –, sua ênfase maior na celeridade processual, descolada de outras estratégias de promoção de melhorias qualitativas nas análises dos casos, foi problematizada. Da mesma forma, as sérias restrições¹⁹ feitas pelos sistemas global e interamericano de direitos humanos ao uso de práticas de justiça restaurativa em conflitos judiciais envolvendo violência doméstica contra as mulheres pareceram, em um primeiro momento, relativizadas. Durante a realização das edições da Semana Justiça pela Paz em Casa de 2017, houve uma ênfase por parte do CNJ na promoção de debates sobre técnicas e metodologias de justiça restaurativa para esse tipo de conflito, que já contava com previsão trazida pela Resolução CNJ nº 223/2016 (Severi; Pasinato; Matos, 2017).

Em 2018, a Portaria CNJ nº 15/2017 foi substituída pela Resolução CNJ nº 254, de 4 de setembro de 2018, que redefiniu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Ela foi aprovada simultaneamente à aprovação de outras duas resoluções do CNJ que também tematizam direitos das mulheres. A primeira é a Resolução CNJ nº 255, de 4 de setembro de 2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. A segunda é a Resolução CNJ nº 252, de 4 de setembro de 2018, que estabelece princípios e diretrizes de atenção às mulheres gestantes e lactantes privadas de liberdade.

Em relação à Portaria CNJ nº 15/2017, a Resolução CNJ nº 254/2018 amplia os objetivos da política judiciária, incluindo o compromisso com o aprimoramento dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres.

18 Ver, por exemplo, Santos (2015) e Campos (2015).

19 De acordo com a Recomendação Geral Cedaw nº 33, item 57, os processos alternativos de resolução de disputas, ao mesmo tempo que “podem proporcionar maior flexibilidade e reduzir os custos e atrasos para mulheres que buscam justiça, também podem levar a outras violações de seus direitos e impunidade para perpetradores, na medida em que geralmente operam com base em valores patriarcais, tendo assim um impacto negativo sobre o acesso das mulheres à revisão e remédios judiciais”. A Recomendação Geral Cedaw nº 35, item 45, também afirma que “o uso desses procedimentos deve ser rigorosamente regulado e permitido apenas quando uma avaliação prévia de uma equipe especializada assegurar o consentimento livre e esclarecido da vítima/sobrevivente afetada e que não há indicadores de novos riscos para a vítima/sobrevivente ou para os seus familiares. Estes procedimentos devem capacitar as mulheres vítimas/sobreviventes e ser prestados por profissionais treinados especialmente para compreender e intervir adequadamente nos casos de violência de gênero contra as mulheres, garantindo uma proteção adequada dos direitos das mulheres e das crianças, bem como uma intervenção sem estereótipos ou revitimização das mulheres. Estes procedimentos alternativos não devem constituir um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça formal”.

Ela também inclui um capítulo sobre violência institucional contra as mulheres, que conceitua o termo, reforça o dever do Poder Judiciário em garantir a devida diligência no atendimento às mulheres em situação de violência e recomenda a criação de mecanismos institucionais por parte dos órgãos do Poder Judiciário para coibir a prática de atos que configurem violência ou que possam atingir os direitos das mulheres relativos à igualdade de gênero e não discriminação.

Sobre o uso de formas alternativas de resolução de conflitos ou mesmo de justiça restaurativa, a Resolução CNJ nº 254/2018 expressa maior alinhamento às recomendações internacionais de direitos humanos das mulheres em relação aos documentos anteriores. Primeiro, porque ela não incorporou, em seu texto, a atribuição que tinha sido prevista às Coordenadorias na Resolução CNJ nº 225/2016 sobre justiça restaurativa supracitada. Segundo, porque ela estabeleceu, no capítulo em que trata da violência institucional, a vedação à participação de juízes como mediadores, facilitadores ou qualquer outro tipo de atuação similar, nos processos de violência contra as mulheres em que atuem como julgadores, em observância aos princípios da confidencialidade e do devido processo legal.

As três Resoluções supracitadas compõem o conjunto de políticas judiciárias criadas pelo CNJ sobre acesso à justiça e aos direitos das mulheres. Para avaliar a relação entre o desenho de tais políticas e as orientações previstas no sistema global de direitos humanos para o aprimoramento das condições de acesso das mulheres à justiça, analisamos a seguir os aspectos de maior e menor proximidade entre tais resoluções e as recomendações previstas em cada um dos componentes de acesso à justiça para as mulheres da Recomendação Geral nº 33 do Comitê Cedaw:

- a) *Justiciabilidade* – as Resoluções CNJ nº 254 e nº 255 reforçam o dever de incorporação da perspectiva de gênero na atividade jurisdicional, estabelecem a necessidade de se remover barreiras à participação das mulheres como profissionais em todos os órgãos e níveis do Poder Judiciário, exigem que os Tribunais de Justiça criem medidas para garantir que as mulheres estejam igualmente representadas no Judiciário. Já as indicações feitas pela Recomendação relativas ao fortalecimento da cooperação entre o sistema de justiça e as organizações da sociedade civil ou comunitárias não foram, explicitamente, enfatizadas pelas resoluções, nos termos previstos pela Recomendação Geral nº 33²⁰.

20 De acordo com o item 15 da Recomendação Geral Cedaw nº 33, a justiciabilidade compreende, também, a recomendação que os Estados-partes “cooperem com as organizações da sociedade civil e de bases comunitárias para desenvolver mecanismos sustentáveis de apoio ao acesso das mulheres à justiça e encorajem as organizações não governamentais e entidades da sociedade civil a participar em litígios sobre

- b) *Disponibilidade* – a Resolução CNJ nº 254/2018 reitera o dever dos Tribunais em ampliarem as unidades judiciárias especializadas na garantia dos direitos das mulheres, nas capitais e interior, mas sem o destaque que o Comitê Cedaw faz à importância de se abranger áreas remotas, rurais e isoladas ou de criação de unidades ou estruturas judiciais itinerantes²¹. Ela também avança na previsão de mecanismos para assegurar o apropriado funcionamento do sistema de justiça, coibindo qualquer discriminação contra as mulheres cometida por profissionais do sistema de justiça, ao dispor sobre violência institucional contra as mulheres. O Programa Justiça pela Paz em Casa é um dos mecanismos voltado, sobretudo, ao ganho em celeridade na solução de conflitos envolvendo violência doméstica contra as mulheres. Já a Resolução CNJ nº 252/2018 intensifica o compromisso do Poder Judiciário com a garantia das condições dignas de assistência, de acesso à justiça e de efetivação de direitos para mulheres mães e gestantes privadas de liberdade.
- c) *Acessibilidade* – as principais inovações trazidas pelo CNJ, nesse componente, referem-se, também, ao rol de garantias para o devido atendimento às mulheres gestantes e lactantes privadas de liberdade. Podemos também citar as recomendações feitas aos Tribunais de Justiça e suas Coordenadorias para a realização de parcerias que viabilizem o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e a incorporação dos conteúdos previstos no art. 8º, IX, da LMP nos currículos escolares de todos os níveis de ensino.
- d) *Boa qualidade dos sistemas de justiça e provisão de remédios* – a Jornada Maria da Penha e o Fonavid são mecanismos voltados à promoção do aprimoramento da atuação do sistema de justiça para a aplicação da legislação pátria e dos tratados internacionais, pois favorecem o diálogo entre profissionais da justiça para sua capacitação e para a definição de boas práticas e de parâmetros decisórios comuns. Às Coordenadorias estaduais caberia o papel de garantir que as varas com competência especializada para processar e julgar casos de violência doméstica atuem em conformidade com tais parâmetros e com as melhores práticas. Apesar de a Resolução CNJ nº 255 favorecer a participação institucional de mulheres no Poder Judiciário, a garantia

direitos das mulheres”; e “assegurem que as mulheres defensoras de direitos humanos tenham o acesso à justiça e recebam proteção contra assédio, ameaças, retaliação e violência”. Na Resolução nº 254/2018, os objetivos que mais se aproximam de tais compromissos estão previstos nos incisos II, III e IV do art. 2º.

21 O inciso VIII do art. 2º da Resolução CNJ nº 254 é a previsão que mais se aproxima a tal recomendação: “Art. 2º São objetivos da Política Judiciária estabelecida nesta Resolução: [...] promover campanhas para expedição de documentação civil às mulheres para permitir e ampliar seu acesso a direitos e serviços”.

da participação das mulheres da sociedade civil ou de organizações não governamentais de defesa de direitos das mulheres no desenho e no monitoramento dos programas do CNJ, tal qual indicado pela Recomendação CEDAW nº 35, não foi enfatizada²².

- e) *Prestação de contas do sistema de justiça* – Há um sensível aperfeiçoamento dos instrumentos de prestação de contas na Resolução nº 254/2018 em relação às normativas anteriores que tratavam da política judiciária de enfrentamento à violência contra as mulheres. Cabe ao CNJ divulgar estudos, diagnósticos e relatórios anuais sobre as diversas ações desenvolvidas por ele e pelas Coordenadorias. Não há orientação nas Resoluções sobre o formato de divulgação dos dados pelo CNJ, que possa favorecer o uso dos dados para a realização de estudos qualitativos e análises sobre as práticas, procedimentos e entendimentos jurisprudenciais que promovam ou limitem o pleno acesso das mulheres à justiça, ou, mesmo, para o aprimoramento das próprias políticas judiciárias.

É possível identificar diversos aspectos das três Resoluções que expressam um significativo avanço no desenho das políticas judiciárias sobre acesso à justiça e a direitos das mulheres. Elas evidenciam o compromisso do Judiciário brasileiro em articular políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres com as políticas de promoção da igualdade de gênero e não discriminação, tanto no acesso à justiça quanto no próprio ambiente institucional do Poder Judiciário. Elas estruturam também as estratégias e os mecanismos voltados à transversalização da perspectiva de gênero no Poder Judiciário. Reforçam o papel do CNJ no enfrentamento à violência institucional contra as mulheres que buscam o acesso à justiça e a função das Coordenadorias Estaduais na garantia de que a resposta do sistema de justiça à violência contra as mulheres seja integral e aprimorada permanentemente.

Em relação às normativas anteriores do CNJ sobre o tema, essas três resoluções também expressam a continuidade das políticas judiciárias para o enfrentamento à violência contra as mulheres ao longo do tempo, e sua progressiva melhoria, sobretudo porque elas exigem que o Judiciário destine recursos humanos e materiais próprios para a execução de seus objetivos. São, portanto, documentos que podem favorecer mudanças positivas na vontade política do Poder Judiciário em melhorar as condições de acesso à justiça e a direitos das mulheres.

22 A Recomendação Geral do Comitê Cedaw nº 30 também reforça que a participação igualitária, significativa e eficaz das mulheres nos vários ramos do governo, sua nomeação para posições de liderança nos setores do governo e sua capacidade de participar como membros ativos da sociedade civil são pré-requisitos para a criação de uma sociedade com democracia duradoura, pacífica e igualitária em termos de gênero.

Um dos aspectos que enfatizamos como sendo dos mais deficitários das políticas analisadas em relação aos parâmetros de acesso à justiça para as mulheres apontados refere-se aos mecanismos que buscam viabilizar maior interação entre o CNJ, as Coordenadorias Estaduais e outros atores/agentes públicos e privados. O aprimoramento de tais mecanismos nas Resoluções tendem a ensejar diversos ganhos ao Judiciário, seja suprimindo aspectos deficitários de sua capacidade institucional, seja evitando sobreposições de funções entre os diversos agentes e serviços, públicos e privados, que compõem a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres e que atuam em níveis diferenciados de capilaridade nas ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, exercendo funções próprias, também previstas normativamente.

3 DESENHO INSTITUCIONAL DAS COORDENADORIAS ESTADUAIS DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

De acordo com a Resolução CNJ nº 254/2018, as Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar são instituições integradas à estrutura formal dos Tribunais Estaduais responsáveis pela implementação das políticas criadas pelo CNJ de enfrentamento à violência contra as mulheres, inclusive a violência institucional no âmbito do Judiciário, e das políticas de transversalidade da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional. Elas são, também, um componente fundamental das políticas judiciais, que articulam distintos ramos do Poder Judiciário e segmentos governamentais e não governamentais, mediante ações de comunicação e de colaboração, para garantir que a resposta judicial à violência doméstica e familiar contra as mulheres seja integral, multidisciplinar e baseada nas melhores práticas.

Em termos de composição, a Resolução CNJ nº 128/2011 havia determinado apenas os critérios para a direção das Coordenadorias: deveria ser feita por magistrados com competência jurisdicional ou reconhecida experiência na área. Permitia-se a tal direção contar com a colaboração ou assessoria de mais membros da magistratura, sem dispensa da função jurisdicional, e com outros servidores do quadro do Judiciário. Isso favoreceu o entendimento de que as Coordenadorias eram constituídas por um único magistrado, que poderia contar com a colaboração de outros magistrados. Essa foi a realidade da constituição das Coordenadorias na maioria dos Estados brasileiros, nos primeiros anos de funcionamento.

Já a Resolução CNJ nº 254/2018 determinou uma composição mínima de 3 (três) juízes com competência jurisdicional na área da violência contra as mulheres, além da possibilidade de contar com 1 (um) Juiz Auxiliar da Presidência e 1 (um) Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça. A atividade de coordenação deverá ser realizada por, no mínimo, 1 (um) magistrado desig-

nado pela presidência do Tribunal de Justiça. Além dessa composição fixa, as Coordenadorias ainda podem contar com a colaboração ou assessoria de outros juízes. Essa redação favoreceu o entendimento de que as Coordenadorias devem ser constituídas, necessariamente, como órgãos colegiados dos Tribunais de Justiça, formados por um conjunto qualificado tecnicamente de magistrados na temática de violência contra as mulheres.

As atribuições ou competências das Coordenadorias favorecem sua interação com três grupos distintos de agentes: a) o próprio CNJ e os juízes competentes para julgamentos relativos ao tema da violência, além de servidores e equipes multidisciplinares; b) servidores e órgãos governamentais e não governamentais que compõem a rede de atendimento às mulheres em situação de violência; e c) as próprias mulheres usuárias do sistema de justiça e a sociedade civil.

Na sua interação com o CNJ, as Coordenadorias devem coordenar e/ou apoiar a execução, em âmbito estadual, de ações do CNJ (Programa Justiça pela Paz em Casa, Jornada Maria da Penha e Fonavid) e disponibilizar diversos conjuntos de dados, de acordo com parâmetros oferecidos pelo próprio CNJ. Com relação ao corpo de servidores que atuam nas varas ou nos juizados especializados de violência doméstica, as coordenadorias atuam favorecendo a capacitação permanente e o aperfeiçoamento das práticas institucionais de atendimento e de solução dos conflitos em violência doméstica. Na interação com os demais órgãos governamentais e não governamentais, o desafio é que as Coordenadorias fortaleçam a atuação em rede desses órgãos com o sistema de justiça. Com as pessoas usuárias e representantes da sociedade civil, as Coordenadorias devem atuar como instância de controle e de participação social, por serem responsáveis por receber reclamações, solicitações, denúncias e sugestões relativas às políticas e aos serviços públicos do Poder Judiciário de enfrentamento à violência contra as mulheres, competência essa trazida pelo texto da Resolução CNJ nº 254/2018.

Para cumprir suas funções, as Coordenadorias devem contar com estrutura, apoio administrativo e de equipe multiprofissional, preferencialmente do quadro de pessoas servidoras do Judiciário²³. Tais condições devem ser oferecidas pelos próprios Tribunais Estaduais. Além disso, o CNJ deve disponibilizar ferramentas e parâmetros para que as Coordenadorias possam produzir os dados e as estatísticas de competência delas.

Uma das inovações trazidas pela Resolução CNJ nº 254/2018 em relação às normativas anteriores foi a obrigatoriedade de previsão de recursos orçamentários pelos Tribunais de Justiça que possam servir à execução dos pro-

23 Ver Resolução CNJ nº 254/2018.

jetos apresentados pelas Coordenadorias. Outra inovação foi a exigência de que os Tribunais de Justiça publiquem em seus sítios eletrônicos o relatório de planejamento e de balanço anual das ações das Coordenadorias, para fins de transparência. As Coordenadorias também são responsáveis por enviar os dados anualmente ao CNJ relativos à estrutura e à litigiosidade envolvendo violência doméstica contra as mulheres e feminicídio, de acordo com parâmetros definidos pelo próprio CNJ.

4 O FUNCIONAMENTO DAS COORDENADORIAS

Atualmente, todos os Tribunais dos Estados e do Distrito Federal têm Coordenadorias, que foram criadas por instrumentos normativos próprios, entre 2011 e 2012. A maioria delas preveem atribuições ou objetivos institucionais semelhantes aos previstos na Resolução CNJ nº 128/2011, sendo que duas delas passaram por modificações formais com vistas à sua adequação à Portaria CNJ nº 15/2017 e à Resolução CNJ nº 254/2018.

As Coordenadorias são compostas, exclusivamente, por integrantes do próprio Poder Judiciário. Em 1/3 delas, aproximadamente, além de juízes e desembargadores, participam profissionais da equipe técnica do Tribunal de Justiça e da equipe multiprofissional que atua nos serviços especializados em violência doméstica. Até fevereiro de 2017, havia 20 (vinte) Coordenadorias que contavam com juízas ou desembargadoras mulheres designadas para a função de coordenação²⁴. Em dezembro de 2018, eram 22 (vinte e duas), o que corresponde a 82% do total. As demais componentes da maioria das Coordenadorias também eram mulheres.

Com apoio nesse percentual, já seria possível afirmar que as Coordenadorias favoreceram um aumento da participação de mulheres na ocupação de cargos de chefia ou de assessoramento no âmbito do Poder Judiciário. Nas Coordenadorias Estaduais da Infância e Juventude²⁵, por exemplo, o percentual de juízas e desembargadoras na coordenação era de 44% em 2018²⁶. Tais Coordenadorias também estão presentes em todos os Tribunais Estaduais e do Distrito Federal e foram criadas em razão de Resolução do CNJ, com desenho bem semelhante àquelas que são objeto do presente estudo. Os dados do Censo do Poder Judiciário realizado pelo CNJ em 2014 também revelam percentuais baixos de mulheres, sobretudo de mulheres negras e indígenas, na composição dos Tribunais Superiores brasileiros (Severi, 2016).

24 Na Coordenadoria do TJMG há a previsão da atividade de superintendente, e não de coordenação.

25 Criadas em razão da Resolução CNJ nº 94/2009.

26 Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins. Dados disponíveis em: <<http://tjrs.jus.br/?pagina=coordenadorias>>. Acesso em: 1º abr. 2019.

Algo que pode ter favorecido esse elevado percentual de mulheres nas Coordenadorias é a previsão de que elas devem ser compostas por “juízes com competência jurisdicional na área da violência contra a mulher”²⁷ e, desde a promulgação da LMP, tem havido um aumento do número de juízas designadas para atuação nas varas especializadas em violência doméstica. Alguns Tribunais também privilegiaram profissionais mulheres nas indicações, como forma de se garantir maior representatividade das mulheres no Judiciário.

Todavia, o alto número de mulheres nas Coordenadorias não necessariamente pode representar um ganho em termos de paridade de gênero no Poder Judiciário, se essas estruturas funcionarem em condições institucionais precárias que não permitam exercerem suas atribuições de articulação e implementação das políticas judiciárias e/ou se a incumbência pela transversalidade de gênero em todo o Poder Judiciário ficar reservada, exclusiva ou majoritariamente, a elas. Além dos baixos percentuais de mulheres na composição da magistratura brasileira, sobretudo em cargos de chefia ou assessoramento, a literatura sobre a feminização das carreiras jurídicas aponta para a persistência dos chamados “tetos de vidro” para que mulheres possam ascender nas carreiras da magistratura, além das “paredes de vidro” que tendem a demarcar áreas do direito ou atividades como sendo tipicamente “femininas” ou “masculinas”. Com frequência, essas áreas ou atividades consideradas femininas são, também, aquelas que gozam de menor prestígio ou contam com estruturas/condições mais precárias para seu desenvolvimento (Severi, 2016).

Ao incumbir as Coordenadorias da articulação e da implementação das políticas que dizem respeito a direitos das mulheres, sem a previsão dos recursos materiais necessários, a capacidade delas em promoverem as mudanças desejadas torna-se bastante precária. Além disso, o fato de elas serem compostas por mulheres e tratarem de questões relativas a mulheres em um ambiente institucional em que as mulheres são, historicamente, minoria pode ensejar algo que tem sido frequentemente nomeado por alguns estudos sobre políticas públicas em gênero de “guetização” ou marginalização (Ipea, 2015).

Nesse sentido, entendemos que a Resolução CNJ nº 254/2018 favoreceu o fortalecimento institucional das Coordenadorias, ao prever a obrigatoriedade de que elas sejam formalmente incluídas na estrutura dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal, com garantia de estrutura de apoio administrativo, de equipe multidisciplinar e de recursos orçamentários para a execução dos projetos apresentados por elas. Além disso, um efeito bastante positivo que pudemos observar em Coordenadorias que mantinham uma composição exclusivamente de mulheres foi o favorecimento de uma ampliação da autocons-

27 Art. 4º, § 1º, da Resolução CNJ nº 254/2018.

ciência de suas integrantes sobre questões de gênero, teorias jurídicas feministas, interseccionalidade, discriminação e desigualdades nas carreiras do sistema de justiça (Severi, 2016).

As interações das Coordenadorias com outros agentes são mais recorrentes e privilegiam o próprio CNJ, os juízes competentes para julgamentos relativos ao tema da violência, as equipes multidisciplinares, os membros de outras Coordenadorias e os representantes de outros agentes do sistema de justiça (Ministério Público e Defensoria Pública), especialmente com núcleos/órgãos especializados em violência doméstica neles existentes. As interações com outros órgãos governamentais e não governamentais são menos frequentes e ocorrem com a segurança pública, os serviços de saúde, os Executivos Municipal e Estadual e as entidades profissionais, como a OAB.

Algumas das Coordenadorias²⁸ também apresentam um conjunto significativo de experiências de interação com ONGs feministas, movimento mulheres, acadêmicas e instituições de ensino/pesquisa. Em tais casos, podemos perceber dois tipos de interação. Um primeiro envolve atividades em que representantes do Judiciário tendem a assumir o protagonismo, focando no objetivo de dar visibilidade às suas atividades ou oferecer capacitação. No segundo tipo, as instituições de ensino e entidades/grupos de direitos das mulheres compartilham saberes e técnicas, em um formato mais horizontalizado e colaborativo. Este último tipo de interação é considerado bastante positivo pelas próprias integrantes das Coordenadorias que o realizam. Algumas delas identificam, por exemplo, o papel que organizações feministas e acadêmicas tiveram na elaboração do anteprojeto de lei de enfrentamento à violência doméstica que culminou na LMP²⁹ e ainda têm na construção de estratégias para o acompanhamento da implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, para o aprofundamento da compreensão sobre a violência contra as mulheres e para a reflexão crítica sobre a melhoria das condições de acesso à justiça para as mulheres.

Quanto aos perfis das atividades realizadas pelas Coordenadorias, além da execução das ações previstas nas políticas do CNJ, percebemos uma ênfase em ações de caráter educativo, especialmente voltadas ao público externo ao Poder Judiciário: escolas do ciclo básico de ensino, segurança pública, grupos comunitários, entidades não governamentais, OAB, sindicatos, centros de referência, equipamentos de saúde, etc. Essas ações envolvem palestras, campa-

28 São as Coordenadorias de São Paulo, do Rio de Janeiro, do Maranhão, do Distrito Federal, da Bahia e do Mato Grosso do Sul. No caso da Coordenadoria de São Paulo (Comesp), além da análise dos relatórios anuais de atividades realizadas, também consideramos os registros de nosso diário de campo, decorrentes da nossa participação em algumas das reuniões desta Coordenadoria, como observadora e como convidada.

29 O consórcio é formado pelas ONGs feministas Cepia, Cfemea, Cladem, Themis, ativistas e pesquisadoras que atuam em defesa dos direitos das mulheres.

nhas e eventos comemorativos. Também há uma ênfase em projetos voltados à melhoria das condições de atendimento às mulheres nos serviços (salas humanizadas, serviços de acolhimento ou de proteção, etc.) e na produção de cartilhas. São ações tendentes a produzir resultados positivos, de caráter preventivo, em termos de divulgação de informações e de aproximação do Judiciário do público-alvo das políticas de enfrentamento à violência de gênero.

Nos relatórios das Coordenadorias, elas são apontadas como atividades de prevenção à violência realizadas pelo Judiciário. Mas, seguindo os marcos teóricos e dogmáticos desenvolvidos no direito internacional dos direitos humanos das mulheres (Mesecvi, 2017), entendemos que essas ações devem se somar a outras ações de prevenção que seriam mais típicas do Judiciário, em razão da sua própria capacidade institucional: a) a garantia de informações e estatísticas sobre a investigação e seus resultados para melhorar a atenção e a proteção às mulheres; b) a manutenção de mecanismos de monitoramento da implementação das políticas judiciárias; e c) o cumprimento da devida diligência no atendimento integral às mulheres, na investigação e na sanção. Em 6 Coordenadorias³⁰, identificamos atividades de prevenção à violência que podem ser consideradas mais afins às atribuições do Judiciário segundo tais parâmetros. Elas envolvem, por exemplo: a produção de informações e estatísticas sobre alguns aspectos da prestação jurisdicional nos casos de violência doméstica que vão além daqueles que são exigidos pelo CNJ (bancos de sentenças, boas práticas, dados sobre os perfis de violência doméstica ou das ações distribuídas no Estado, etc.); as capacitações ou formações voltadas aos próprios servidores e juízes; a criação de ouvidorias e a construção de parâmetros para a padronização de fluxos e procedimentos junto às varas com competência em violência doméstica.

No que se refere à prestação de contas e à transparência, destacamos a heterogeneidade e a descontinuidade dos conteúdos nos relatórios anuais das Coordenadorias e nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Justiça e do próprio CNJ³¹. Na maioria das páginas eletrônicas dos Tribunais³², os conteúdos sobre as Coordenadorias mais frequentes são aqueles de interesse do público em geral: composição, relatórios de atividades, programas e ações do CNJ, informações sobre serviços de atendimento, notícias sobre ações e campanhas, endereços e legislação. Os conteúdos menos frequentes são aqueles que poderiam ser de interesse de profissionais que atuam nos serviços especializados, tais como: boas

30 São Paulo, Rio de Janeiro, Maranhão, Distrito Federal, Bahia e Mato Grosso do Sul.

31 As Coordenadorias enviam ao CNJ, anualmente, dados relativos à estrutura e litigiosidade na temática de violência doméstica e às atividades referentes ao Programa “Justiça pela Paz em Casa”, ainda que, por vezes, de modo incompleto. Ver o Relatório do CNJ: “O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha”, de 2017.

32 Não encontramos nenhum tipo de informação sobre a Coordenadoria do Tribunal Estadual do Amazonas. Em 5 Tribunais, não há informações sobre suas Coordenadorias na página principal, mas foi possível encontrar informações a partir de ferramentas de busca.

práticas, banco de sentenças/jurisprudência, capacitação de magistrados e/ou servidores e dados estatísticos. Há 19 Coordenadorias que disponibilizaram, ao menos, o relatório referente a 2017 nas páginas eletrônicas dos Tribunais a que estão vinculadas. Desse total, 4 disponibilizam relatórios de 2 ou mais anos consecutivos. O conteúdo dos relatórios, em geral, é descritivo e ilustrativo das atividades realizadas, especialmente por quem atua na coordenação. Nos relatórios publicados pelo CNJ sobre violência doméstica também há pouco ou nenhum conteúdo analítico sobre o papel desempenhado pelas Coordenadorias. A análise das ações realizadas pelas Coordenadorias é feita durante as edições das Jornadas Maria da Penha, no momento em que se discutem as chamadas boas práticas judiciais no enfrentamento à violência contra as mulheres.

Na autoavaliação que integrantes das Coordenadorias fazem sobre as principais conquistas das Coordenadorias em relação à melhoria das condições gerais de acesso à justiça para as mulheres em situação de violência, é recorrente a percepção sobre o crescente reconhecimento das Coordenadorias por parte dos órgãos do sistema de justiça e da rede de atendimento, como uma estrutura capaz de promover, participar e divulgar ações e projetos voltados ao atendimento das mulheres em situação de violência, em efetiva articulação com diversos outros agentes públicos e privados.

Já os principais desafios apontados são: a) melhor articulação com as Comarcas do interior dos Estados e do Distrito Federal; b) maior envolvimento com o Poder Executivo na implementação de políticas; c) capacitação interna de integrantes da magistratura, especialmente em gênero e direitos das mulheres; d) melhoria dos sistemas de dados sobre violência doméstica e feminicídio disponibilizados pelo Judiciário; e) melhoria nos indicadores de acessibilidade. A maioria das Coordenadorias relatou as resistências, sobretudo dentro do próprio Judiciário, para a incorporação da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional, materializada, por exemplo, na baixa participação de integrantes da magistratura nos cursos de capacitação promovidos por elas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CNJ tem aprimorado as políticas judiciárias de enfrentamento à violência contra as mulheres desde 2007. Entre 2017 e 2018, foram várias as mudanças promovidas pelo CNJ que visaram fortalecer a atuação do Poder Judiciário na implementação da LMP. Tais mudanças resultaram na aprovação das Resoluções nºs 252, 254 e 255 que, atualmente, ampliam a compreensão sobre as formas de violência contra as mulheres a serem enfrentadas pelo Judiciário e fortalecem a capacidade institucional das Coordenadorias em cumprir suas funções mais diretamente ligadas à boa qualidade do acesso à justiça para as mulheres.

Quanto às estruturas relacionais de tais políticas, podemos dizer que as condições institucionais para garantia da permeabilidade do CNJ às demandas e à participação de agentes não estatais na constituição do desenho das políticas judiciárias de enfrentamento à violência contra as mulheres são, ainda, bastante reduzidas. Alguns dos possíveis efeitos gerados por tal modelo que devemos problematizar são: o constrangimento dos potenciais democratizantes da LMP sobre as instituições do sistema de justiça; a invisibilização do papel que o campo feminista brasileiro tem desempenhado, desde os anos 1990, no processo de criação e implementação da LMP; e o fechamento do Poder Judiciário para o diálogo sobre expectativas sociais variadas em relação à eficácia do sistema de justiça na garantia do acesso à justiça para mulheres.

As Coordenadorias aqui estudadas são uma inovação institucional importante que podem favorecer a melhoria das condições de acesso à justiça para as mulheres e de democratização do Poder Judiciário. Quando iniciamos a pesquisa, em 2016, identificamos diversas fragilidades na forma como as Coordenadorias tinham sido criadas pelos Tribunais de Justiça e exerciam suas atribuições. A maioria delas foi criada com pouca ou nenhuma infraestrutura e recursos orçamentários capaz de garantir a realização de suas ações. Os documentos normativos que as criaram no âmbito dos Tribunais de Justiça praticamente reproduziram fragmentos do texto da Resolução CNJ nº 128/2011. Os tipos de informações disponíveis nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Justiça sobre as Coordenadorias eram precários e não seguiam uniformidade ou regularidade. Até 2018, o CNJ não disponibilizava, nos relatórios de prestação de contas sobre a atuação do Poder Judiciário na implementação da LMP, nenhum tipo de avaliação ou de descrição sobre as Coordenadorias. Nossos primeiros dados empíricos, então, sugeriram apenas alguns ganhos trazidos pelas Coordenadorias indiretos, mais relacionados ao favorecimento da autorreflexão por parte de suas integrantes sobre as desigualdades de gênero na composição do Judiciário brasileiro. Nas Coordenadorias de São Paulo, do Rio de Janeiro, do Maranhão, do Distrito Federal, da Bahia e do Mato Grosso do Sul, identificamos formas variadas de interação com diversos agentes não estatais, sobretudo ONGs e movimentos sociais feministas ou de direitos humanos e instituições de ensino e de pesquisa.

O período 2017 e 2018 foi marcado por um incremento na vontade política do CNJ em relação ao aprimoramento das políticas judiciárias sobre violência contra as mulheres. Ele coincide com o mandato da Ministra do Supremo Tribunal Federal na Presidência do CNJ, que elencou como uma das metas principais de sua gestão a realização de avanços da Justiça na defesa da mulher e contra a violência doméstica. Há algumas tensões durante esse período, como foi o caso da indicação por parte do CNJ de uso de práticas de justiça restaurativa, a despeito das recomendações de cautela sobre o uso de tais práticas em casos de violência doméstica, previstas no âmbito dos tratados internacionais

de direitos humanos das mulheres. Mas é também o momento em que as Coordenadorias passam pelos maiores avanços em termos de fortalecimento do seu papel e das condições para sua atuação no âmbito das políticas judiciárias de enfrentamento à violência contra as mulheres.

REFERÊNCIAS

- BERTRANOU, Julián. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n. 4, p. 37-59, 2015.
- CAMPOS, Carmen Hein de. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. *Estudos Feministas*, v. 23, n. 2, p. 519-531, 2015.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2017.
- FARAH, Marta Ferreira Santos et. al. Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). *Caderno Ebape.br*, v. 16, n. 3, p. 428-443, 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Igualdade e gênero. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 23, p. 501-559, 2015.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília/DF, v. 36, p. 251-275, 2011.
- PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha. Entre avanços, obstáculos e desafios. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015.
- SANTOS, Cecília MacDowell. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. *Estudos Feministas*, v. 23, n. 2, p. 577-600, 2015.
- SCIAMMARELLA, Ana Paula de Oliveira; FRAGALE FILHO, Roberto. (Des)constituindo gênero no Poder Judiciário. *Ex Aequo*, Lisboa, n. 31, p. 45-60, 2015.
- SERAPIONI, Mauro. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia*, Porto, v. 31, p. 59-80, jun. 2016.
- SEVERI, Fabiana C. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 1, p. 80-115, 2016.
- _____. *Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- SEVERI, Fabiana C.; PASINATO, Wânia; MATOS, Myllena C. Workshop Lei Maria da Penha e justiça restaurativa: é possível mediar casos de violência de gênero? Ribeirão Preto. *Anais... RP: FDRP/USP*, 2017.
- TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/Enap, 2018. p. 105-138.

Data da submissão: 30 de abril de 2019

Data do aceite: 10 de junho de 2019