

O GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO  
PROGRAMA JUSTIÇA PELA PAZ EM CASA

*GENDER IN PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS OF THE JUSTICE  
FOR PEACE AT HOME PROGRAM*

**ANTONIO HENRIQUE GRACIANO SUXBERGER**

Professor Titular do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e dos cursos de especialização da Fundação Escola Superior do MPDFT. Doutor e Mestre em Direito. Promotor de Justiça no Distrito Federal. ORCID iD <http://orcid.org/0000-0003-1644-7301>; URL: <http://lattes.cnpq.br/9136957784681802>.

**REJANE JUNGBLUTH TEIXEIRA SUXBERGER**

Doutoranda em Ciências Sociais, linha "Gênero e Igualdade", pela Universidade Pablo de Olavide (Espanha), Máster em Gênero e Igualdade pela mesma universidade. Mestre em Direito pelo UniCEUB. Vice-líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas do UniCEUB. Juíza de Direito no Distrito Federal. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-0568-7975>.

**RESUMO:**

**Objetivo:** O artigo pretende analisar o programa “Justiça pela Paz em Casa”, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo a abordagem cognitiva das políticas públicas e a ótica dos estudos de gênero. Problematiza os arranjos institucionais de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, tal como providos pelo Poder Judiciário, e questiona estereótipos presentes na apresentação do programa de política pública.

**Metodologia:** O artigo promove estudo analítico, por meio de abordagem cognitiva, do programa “Justiça pela Paz em Casa”, observando método dedutivo. Promove revisão da literatura no campo das políticas públicas de gênero e análise documental tanto dos atos normativos que versam sobre o tema quanto dos atos que formalizam a política do CNJ.

**Resultados:** Após a institucionalização do programa no ano de 2016, o Poder Judiciário busca o gerenciamento de processos em detrimento da legislação sobre políticas em gênero. Assim, reduz-se a política pública a uma resposta simples e direta aos interesses dominantes, em lugar do resultado, provisório por definição, de um processo de negociação assimétrica entre grupos potencialmente conflitantes. Há uma negativa da racionalidade da ação pública, pois o programa “Justiça pela Paz em Casa” reforça a ideia de que a harmonia da família é de responsabilidade da mulher, uma vez que, diante dos estereótipos solidificados na sociedade, cabe a ela assumir mais cargas familiares.

**Contribuições:** A contribuição do artigo consiste em, a partir de um programa implementado pelo Conselho Nacional de Justiça para enfrentamento da violência



doméstica e familiar contra a mulher, sustentar que a modelagem das políticas públicas devem atentar para a perspectiva de gênero tal como positivada na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, na Convenção de Belém do Pará e na Lei Maria da Penha, especialmente quanto ao modo pelo qual os arranjos institucionais do sistema de justiça materializam suas ações.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Abordagem cognitiva; Programa Justiça pela Paz em Casa; Violência doméstica e familiar contra a mulher; Gênero.

## ABSTRACT:

**Objective:** This paper analyzes the program “Justice for Peace at Home”, promoted by the National Council of Justice (CNJ, in portuguese), according to the cognitive approach of public policies and the perspective of gender studies. It queries the institutional arrangements projected to confront domestic and family violence against a woman, as provided by the Judiciary, and challenges stereotypes within the public policy program.

**Methodology:** The paper promotes an analytical study, through a cognitive approach, of the “Justice for Peace at Home” program, according to a deductive method. It reviews the literature on public gender policies and promotes documentary analysis of both the normative statutes regarding the theme and the acts that formalize the CNJ policy.

**Results:** After the institutionalization of the program in 2016, the Judicial Branch seeks to manage cases disregarding the legislation on gender policies. Thus, public policy is reduced to a simple and direct response to dominant interests, rather than the result, provisional by definition, produced by an asymmetric negotiation process between potentially conflicting groups. There is a rationality denial of public action, as the “Justice for Peace at Home” program reinforces the idea that family harmony is woman's responsibility, given that, in view of solidified stereotypes in society, it is up to her to assume more family loads.

**Contributions:** The contribution of the paper consists, based on a program implemented by the National Council of Justice to address domestic and family violence against women, that the shaping of public policies must pay attention to the gender perspective as stated in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in the Convention of Belém do Pará and in the Maria da Penha Statute, especially the way in which justice system's institutional arrangements materialize their actions.

**Keywords:** Public policies; Cognitive approach; Justice for Peace at Home Program; Domestic and family violence against women; Gender.

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas podem ser um instrumento de transformação necessária da realidade em maiores níveis de justiça e de superação das igualdades estruturais.



Nesse sentido, a partir de 2015, foi implementado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o programa “Justiça pela Paz em Casa”, que, em 2017, restou institucionalizado por meio da Portaria nº 15 daquele Conselho, que criou a “Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário”. Um dos objetivos era dar celeridade aos processos em trâmite nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar em determinadas épocas do ano por meio de esforços concentrados, conhecidos como “mutirões”.

O presente artigo visa analisar o Justiça pela Paz em Casa sob a ótica analítica das políticas públicas (MULLER, 2018; MULLER; SUREL, 2002) e fundamentos de gênero. Inicialmente, emprega-se a concepção teórica de Muller e Surel, intitulada abordagem cognitiva das políticas públicas. Toma-se política como a direção em que se coloca o processo de tomada de decisão sobre um conjunto de ações públicas e vinculadas diretamente a questões relativas ao exercício do poder em uma sociedade. A abordagem de Muller e Surel indica que o resultado de uma política pública está intimamente relacionado ao grau de participação dos atores no seu processo de elaboração e implementação.

Observaremos que uma qualificação mínima de uma política pública diz respeito a ações que os atores decidem, por razões diversas, realizar ou não, ou seja, ações que são ou não inseridas nas agendas, ações cuja implementação é aceita ou rejeitada. *In casu*, a política está vinculada diretamente a questões relativas ao exercício do poder pelo CNJ e se faz por meio do conjunto das interações entre vítimas e Poder Judiciário, ambos influenciados por motivo de interesses conflitantes. O CNJ busca o julgamento de processos enquanto as vítimas desejam o fim do ciclo da violência por meio da judicialização dos fatos. Assim, observamos que uma política não pode ser entendida como uma resposta simples e direta aos interesses dominantes, mas antes como o resultado, sempre provisório, de um processo de negação assimétrico entre grupos potencialmente conflitantes.

As agendas das vítimas e do CNJ são distintas. A gestão dos processos diverge do interesse da mulher, que vai muito além de uma sentença. O Programa, a ser problematizado neste artigo, versa sobre temas muitíssimo controversos e de larga discussão teórica de base no tocante a gênero, emancipação, feminismo, acolhimento e responsabilização.



Ao analisar a abordagem cognitiva das políticas públicas de Muller e Surel (MULLER; SUREL, 2002), se constata que os modos de ação do CNJ estão amparados em uma lógica de posicionamento, isto é, a ação pública ocorre dentro de modelos conceituais, chamados de paradigma, sistema de crença ou mesmo referencial. Assim, todo processo político atribui necessariamente uma importância fundamental aos valores, às ideias e às representações.

Os autores dispõem que a expressão matrizes cognitivas e normativas integra elementos análogos e se presta a diferentes recortes. O primeiro recorte expõe que a lógica de posicionamento é resultante de um conjunto de valores e princípios gerais que definem uma visão de mundo particular, ou seja, princípios abstratos que determinam o mundo possível e identificam as diferenças entre os atores individuais e os grupos. O próximo recorte trata da possibilidade de uma relação inversa entre os princípios, ou seja, “princípios mais específicos que declinam de modo variável os princípios mais gerais” (MULLER; SUREL, 2002, p. 47)

Outrossim, verifica-se que nenhuma ação pública é oriunda de princípios de neutralidade. “A mobilização de certo número de instrumentos não se faz (...) de maneira neutra, mas responde, ao contrário, a certos imperativos normativos e práticos desenhados/definidos pelos elementos precedentes”, explicam os autores (MULLER; SUREL, 2002, p. 47).

A questão que se levanta é se as medidas adotadas pelo CNJ para uma política de combate à violência doméstica, por meio do programa “Justiça pela Paz em Casa”, estão inseridas num quadro normativo e cognitivo coerente. O processo de política aqui examinado é essencialmente constituído por relações de poder que ocorrem na elaboração e implementação, e esse processo é marcado por “interações e pelas relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num subsistema dado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 50). Foi mantida uma distância para tentar compreender a ação desenvolvida pelo CNJ. É certo que as ações e as decisões estudadas não formam um todo coerente, por isso se buscaram as lógicas de ação no processo de elaboração e de implementação das políticas.

Considerando conteúdos de normas e de políticas de âmbito nacional voltadas para o combate à violência doméstica no Brasil, serão levantadas algumas possibilidades do uso de referências da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas para a compreensão do programa do CNJ. Em seguida, se fará uma análise



do programa sob a perspectiva de gênero. Ao final, questiona-se o programa a partir das referências das abordagens ora realizadas.

## 2 O PROGRAMA JUSTIÇA PELA PAZ EM CASA

O programa “Justiça pela Paz em Casa”, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foi implementado em 27 de janeiro de 2015, quando a então Presidenta do Conselho, Cármen Lúcia, propôs aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, em reunião no Supremo Tribunal Federal, uma mobilização nacional para aprimorar a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar. Assim, foi realizada a primeira semana de esforço concentrado de julgamentos (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), 2018b).

Antes da realização da segunda Semana Justiça pela Paz em Casa, no dia 30 de junho de 2015, foi assinado um protocolo de compromisso do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras com a Campanha Justiça pela Paz em Casa e com o Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça dos Estados. Esse protocolo prevê a celebração de convênios entre instituições de ensino superior e tribunais de Justiça para a adoção de medidas que auxiliem na melhoria do atendimento às mulheres que procuram a Justiça, sobretudo por meio da oferta de estágio a estudantes de Direito, Psicologia e Serviço Social nos juizados especializados de violência doméstica e familiar.

A partir de 22 de junho de 2016, a referida campanha passou a contar com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por meio de ações de sensibilização e prestação de serviços jurídicos *pro bono* durante as semanas de esforço concentrado de julgamento. Em 8 de março de 2017, o programa foi institucionalizado como programa permanente do Conselho Nacional de Justiça por meio da Portaria nº 15 do CNJ.

Essa portaria traz em sua ementa a institucionalização da “Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário”, e dispõe na *consideranda* o seguinte (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), 2018c):

ser atribuição do poder público desenvolver políticas para garantia dos direitos fundamentais das mulheres nas relações domésticas e familiares,



resguardando-as contra práticas de discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006”;  
a competência desse órgão de coordenar a elaboração e a execução de políticas públicas relativas às mulheres em situação de violência no espaço jurídico de atribuições do Poder Judiciário;  
a necessidade de adequação da atuação do Poder Judiciário para consideração da perspectiva de gênero na prestação jurisdicional;  
a importância de se assegurar tratamento adequado aos conflitos decorrentes de prática de violência contra a mulher, especialmente quanto aos crimes enquadrados na Lei nº 13.104/2015 e nos demais crimes provocados em razão de gênero.

No capítulo IV, a partir do art. 5º, da referida portaria, o programa é previsto e tem como objetivo “aprimorar e tornar mais célere a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher por meio de esforços concentrados de julgamento e ações multidisciplinares de combate à violência contra as mulheres”. Durante três semanas por ano há um esforço concentrado de julgamento de processos decorrentes da prática de violência doméstica e familiar que se acumularem.

À época da elaboração deste artigo, o programa estava em sua décima segunda semana e, segundo o CNJ teria ocorrido um avanço na prestação jurisdicional (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), 2018a):

Ao longo das 12 semanas do programa Justiça pela Paz em Casa, realizadas entre março de 2015 e novembro de 2018, os esforços concentrados possibilitaram dar maior celeridade à prestação jurisdicional nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Em todo esse período, foram 181.371 audiências realizadas, 1.222 sessões do tribunal do júri realizadas, 79.461 medidas protetivas concedidas, além de 157.479 sentenças proferidas.

O número de audiências realizadas na 12ª Semana diminuiu em 27,2% em relação à semana anterior e cresceu em 14% comparativamente à semana de novembro do ano de 2017.

Em relação à 11ª Semana, o total de sentenças prolatadas apresentou decréscimo de 2,8%; o número de medidas protetivas concedidas reduziu 12,2%.

Mesmo assim, houve pequeno aumento do acervo, com variação de 551 processos.

Até o ano de 2017, a logomarca da campanha trazia a palavra “PAZ”, sob o traçado de um telhado e a letra “A” exibe uma figura que sugestiona duas pessoas se abraçando, com uma criança entre elas:





Em 2018, a logomarca foi alterada; a figura da “família” foi retirada e se manteve um suposto “teto de um lar” sobre o tema:



Depois do lançamento da segunda edição da campanha “Justiça pela Paz em Casa” em 2017, a Ministra Cármen Lúcia, Presidenta do Supremo Tribunal Federal e, por conseguinte, do CNJ, afirmou que:

Campanhas como essa são para que as coisas não fiquem invisíveis, porque, quando as dificuldades não se põem de forma clara, fica mais difícil enfrentá-las. Esta não é uma Semana da Mulher, é uma semana de uma sociedade que possa viver em paz, homens e mulheres, com chances de serem felizes juntos (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), 2017).

## 2 ABORDAGEM COGNITIVA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo “política pública”, para efeito de construção do objeto de investigação, tem o sentido de processo por meio do qual são planejadas e implementadas ações públicas, “isto é, dispositivos político-administrativos coordenados, em princípio, em torno de objetivos explícitos” (MULLER; SUREL, 2002, p. 11).

A abordagem teórica usada por esses autores para especificar a política pública enfatiza a complexidade que constitui seu processo. Inicialmente, se busca uma possível relação de coerência existente entre diversos elementos de um programa, principalmente quanto aos seus objetivos; em seguida, se observa a questão da evolução do Estado em relação ao modo como se dão as relações entre os poderes



público e privado; e, por último, se analisa o modo como ocorre o processo de regulação dos conflitos e a harmonização dos interesses.

Toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o sentido das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma unívoco, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios (...) (MULLER; SUREL, 2002, p. 17–18).

O processo de análise das políticas públicas deve se propor a “uma interrogação constante sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado” (MULLER; SUREL 2002, p. 21). A análise das políticas, em seu aspecto teórico-metodológico, “deve esforçar-se para colocar à luz as lógicas de ação e em ação as lógicas de sentido no processo de elaboração e de implementação das políticas” (MULLER; SUREL 2002, p. 20). A abordagem cognitiva na análise de políticas públicas é constituída por correntes que buscam explicar “a influência exercida por normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 48).

As políticas públicas são agrupadas num quadro normativo de ação em que se combinam elementos de força pública e elementos de competência (*expertise*), além de constituir uma ordem local. Busca-se identificar uma possível coerência que possa existir entre as medidas de política, constituindo aquilo que os autores chamam de quadro normativo de ação.

Assim, nos termos do que dispõem Muller e Surel (2002), o CNJ, ao mobilizar elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados, fez existente uma política de combate à violência doméstica. Outrossim, o Conselho, ao tomar consciência do caráter normativo do programa de ação pública, ou seja, ao definir, antes de tudo, a necessidade de uma política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, instituiu claramente uma política pública no âmbito do Poder Judiciário.

A questão que se levanta é se as medidas adotadas pelo CNJ para uma política de combate à violência doméstica, por meio do programa “Justiça pela Paz em Casa”, estão inseridas num quadro normativo e cognitivo coerente com o combate à violência



doméstica ou se se trata de mais uma medida que reforça os estereótipos de gêneros. Para compreender os resultados da ação pública, é indispensável tomar consciência do caráter intrinsecamente contraditório de toda política (MULLER; SUREL, 2002, p. 17). É cediço que a contradição, flagrante em determinado nível, é superável em outro. Assim, ao adotar, nas semanas do programa, uma produção mais célere da prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher por meio de esforços concentrados de julgamento, ou seja, mutirões de audiências e julgamentos de processos, o CNJ não estaria negando a racionalidade da ação pública?

Para isso, devemos analisar o programa do CNJ à luz das *lógicas de ação* e em ação das *lógicas de sentido* no processo de elaboração e de implementação de tais políticas. Uma política pública não deve ser simplesmente considerada um conjunto de decisões, uma vez que sua análise permanece ligada ao estudo dos indivíduos e/ou grupos, que são os *atores*, ou seja, os grupos de interesse. É preciso levar em conta esses indivíduos cuja posição é afetada pela ação do Estado, *in casu*, não apenas as vítimas da violência, mas todos os demais envolvidos, como magistrados e serventuários da justiça.

Pela exposição dos motivos para a implementação da Portaria nº 15 do CNJ e dos resultados de julgamentos apresentados no sítio eletrônico do referido Conselho, fica evidente que o objetivo explícito da política tal como foi definida pelos tomadores de decisão e os resultados constatados no momento da implementação têm sido alcançados: um maior número de processos julgados. Percebe-se que o referencial da política adotada pelo Conselho consiste na construção da imagem como uma representação da realidade sobre a qual se intervém. A construção do seu referencial tem relação com a compreensão do real e a percepção do agir sobre o tema da violência doméstica.

Todavia, é também perceptível o grau de elaboração dos objetivos implícitos próprios da política. Aqui, não se pode falar que os tomadores de decisão da política foram incapazes de prever as consequências de sua ação e que houve uma modificação quando da sua implementação. Resta bem delineado que a prioridade é a celeridade do julgamento dos processos, mas a questão é: isso é suficiente para a quebra do ciclo da violência? É possível haver acolhimento da vítima pelo sistema de Justiça quando o juiz, em razão do mutirão, tem poucos minutos para tratar de um



problema que, na grande maioria das vezes, dura décadas? No âmbito da violência doméstica, o fim de um processo criminal é realmente o que importa?

A análise das políticas públicas se apoia em três noções fundamentais ligadas por uma sequência básica: fenômenos sociais aparecem; eles se tornam problemas dignos de atenção; sua resolução é atribuída ao Estado (MULLER; SUREL, 2002, p. 51). O fenômeno da violência doméstica no âmbito do Judiciário se tornou objeto legítimo da ação pública. A fase da problematização ocorre com o elevado número de processos nos juizados de violência doméstica. O CNJ se deparou com uma situação de anormalidade ante o crescente número de feitos, motivo pelo qual, entendeu por dar maior atenção ao fato.

A resposta dada pelo Judiciário nos fenômenos da violência doméstica é de extrema complexidade e exige análise que vai além do simples encerramento do processo por meio de uma sentença. Todavia, sabe-se que na busca pelos fenômenos sociais, as narrações explicativas propostas conferem ao fenômeno uma causalidade coerente com o interesse do ator envolvido na elaboração, no caso o CNJ. Assim, entende-se justificável a gana por estatísticas e processos findos, mas, infelizmente, para ter uma política pública eficaz quanto à violência doméstica, é necessário mais do que dados, é preciso eficácia na resposta do Estado.

A análise da evolução de um indicador dado (aumento do número de processos), da eclosão de um acontecimento inesperado (aumento do número de mulheres assassinadas em razão da violência sofrida) e dos trabalhos realizados anteriormente na área pelo CNJ, não faz mais que tornar público um problema. Como propõe Debora Stone, é necessário considerar “as histórias causais produzidas pelos atores acerca de um mesmo fenômeno como uma das variáveis essenciais dos processos sociais que conduzem a emergência de um problema” (MULLER; SUREL, 2002, p. 56).

Deparamo-nos com discursos concorrentes dos atores: de um lado, o CNJ, que busca eficácia na forma de números de processos findos e julgamentos; de outro, a vítima, que deseja o fim da violência vivenciada. Essas diferentes narrações deverão estruturar o campo das relações, constituir alianças e elaborar objetivos estratégicos, que levem em conta a relação de forças, da mesma forma que percepções dominantes determinadas por um feixe de fatores de caráter cognitivo, retórico ou normativo (MULLER; SUREL, 2002, p. 58).



No entanto, não se pode olvidar que as políticas públicas operam como um complexo processo de interpretação do mundo. A abordagem se apresenta como uma tentativa de superação do caráter determinista e voluntarista das ações sociais e “os atores não são totalmente livres na sua escolha” (MULLER; SUREL, 2002, p. 50).

Essa visão de mundo dos atores é o referencial de uma política pública, ou seja, é uma produção de sentido que comporta decisões e procedimentos tomados pelo Estado a partir da conjuntura histórica em que surgem (MULLER, 2018, p. 54). O referencial global compreende a representação de uma determinada sociedade, sua relação com o mundo, as percepções em torno das quais vão se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais, a um quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política (MULLER, 2018, p. 56). Já o referencial setorial compreende um setor constituído por uma estrutura que incorpora regras de funcionamento, normas e valores específicos que determinam suas fronteiras, sendo os agentes, mediadores, que elaborarão o referencial das políticas públicas.

Para podermos compreender a construção do referencial da política ora examinada, é necessária atenção aos elementos que influenciam a produção de políticas, pois isso permite situar os atores que produzem as ideias, os jogos de interesses e as disputas presentes na constituição do programa. Como veremos a seguir, é indispensável um arranjo institucional do Poder Judiciário, que este seja vocalizador de demandas, mas com viés não apenas unidimensional, mas sim com integração da toda a legislação de gênero.

### O gênero no marco normativo das políticas públicas

No Brasil, as políticas públicas são pouco estudadas pelos juristas; quando o fazem, usam recursos metodológicos frágeis (COUTINHO, 2013, p. 182). Essa afirmação é refletida pelo CNJ quando elabora um programa como o “Justiça pela Paz em Casa”. Ao desempenhar o papel de gestor, interage com a política pública a partir do instante em que molda e opera o programa, mas se mantém distante das abordagens interdisciplinares e de uma integração legislativa com as questões de gênero.

O CNJ, ao pedir paz em casa, acompanhado ora do desenho de um casal e uma criança, ora de um “teto”, observa as normas programáticas da Constituição Federal de promoção à família, além de assegurar à criança a liberdade e a



convivência familiar e colocá-la a salvo de toda a forma de violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). Todavia, o papel bem-intencionado do Conselho no campo da violência contra a mulher é pontual e se restringe à gestão de processos, o que pode provocar um efeito maléfico sobre as vítimas da violência doméstica.

Ao criar programas de políticas públicas, o agente deve não apenas dizer o direito, mas compreender o que ele faz através de métodos de investigação adaptados à complexidade da empreitada empírica (COUTINHO, 2013, p. 193). O CNJ, ao enxergar o direito como objetivo de políticas públicas, formalizou metas, deu um caráter oficial ao programa e o revestiu de formalidade que traduz embates de interesses. Ao trabalhar com a violência de gênero, o ator deve ater-se às normas jurídicas que estruturam seu funcionamento e se encarregam de ser o norte de responsabilidade das políticas públicas.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, na sigla em inglês) (BRASIL, 2002), a Convenção de Belém do Pará (BRASIL, 1996) e a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006, p. 340) são normas que romperam com a dicotomia entre o espaço público e o privado, além de reconhecer que a violação desses direitos não se reduz à esfera pública, mas também alcança o domínio privado. Desse modo, as normas citadas devem ser consideradas vetores de políticas públicas, arranjos que regulam o comportamento dos atores.

A mulher ainda é alvo de discriminação, ou seja, sua condição de ser mulher no que se refere aos direitos humanos continua menosprezada (BRASIL, 2002). Esse fator impede a consolidação de sua participação em nível de igualdade com os homens. Por isso, a CEDAW afirma o seu propósito de inaugurar uma nova era de proteção aos direitos das mulheres em nível global. E para as mulheres em situação de violência, o Estado deve oferecer proteção a partir de uma perspectiva de gênero, como sugere a Convenção de Belém do Pará, pois somente com essa perspectiva é que se possibilitará romper com as formas tradicionais de aplicar a justiça, no sentido de remover as dificuldades como a não revitimização da mulher, a escuta contextualizada em cenário de poder e a impunidade do agressor (BANDEIRA; ALMEIDA, 2015, p. 508).

A violência contra a mulher, ao se constituir como um padrão de violência específico, baseado no gênero, deve orientar a modelagem jurídica de políticas públicas, em que essas normas, ao serem instrumentalizadas, são responsáveis pelo



grau de eficiência do programa. Além de fundamentação, é necessário que as vítimas participem da conformação e implementação da política, sem que os estereótipos de gênero, examinados a seguir, sejam recursos usados pelos grupos de atores responsáveis pelos programas de política pública, o que não ocorre no Programa Justiça pela Paz em Casa.

### 3 PERSPECTIVA DE GÊNERO

A partir de 2006, com a entrada em vigor da Lei nº 11.340/06, o Brasil ganhou uma nova perspectiva no enfrentamento à violência doméstica contra mulheres. Além de reconhecer a violência doméstica como uma violação dos direitos humanos das mulheres, está fundada em uma perspectiva de gênero. Essa lei visibilizou a violência sofrida pelas mulheres dentro do espaço privado, assim como representou substancial avanço no enfrentamento da violência de gênero no país. O conteúdo da lei abrange diretrizes, normas procedimentais e materiais, regras para modelagem de políticas públicas dirigidas à intervenção no conflito e à proteção, bem como mandamentos de estratégias, instrumentos e mecanismos de caráter assistencial, protetivo e preventivo, sem descuidar de significativa contribuição criminal na abordagem da violência de gênero (SUXBERGER; FERREIRA, 2016, p. 23).

Em 2010, a Fundação Perseu Abramo, concluiu por meio de uma pesquisa — apontada aqui em razão da natureza do resultado das “falas” estereotipadas dos entrevistados — que as mulheres estão mais sujeitas a sofrerem violência que os homens (75% a 59%), e que o responsável por mais de 80% dos casos reportados seriam maridos e namorados. Além disso, é mencionada a diferença na educação de mulheres e homens (FUNDAÇÃO PERSEU ÁBRAMO; SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC), 2010):

À ideia de que “para educar bem os filhos às vezes é preciso dar uns tapas neles”. Essa diferença (de grau) na visão de educação entre mulheres e homens corresponde à prática dos que têm ou tiveram filhos: declararam dar “uns tapas de vez em quando nos filhos” 75% das mães e 52% dos pais entrevistados. A grande maioria dos homens diz considerar que “bater em mulher é errado em qualquer situação” (91%). Embora apenas 8% digam já ter batido “em uma mulher ou namorada”, um em cada quatro (25%) diz saber de “parente próximo” que já bateu e metade (48%) afirma ter “amigo ou conhecido que bateu ou costuma bater na mulher”. Dos homens que assumiram já ter batido em uma parceira, 14% acreditam que agiram bem e



15% afirmam que o fariam de novo. Como em 2001, cerca de uma em cada cinco mulheres hoje (18%, antes 19%) consideram já ter sofrido alguma vez “algum tipo de violência de parte de algum homem, conhecido ou desconhecido”. Diante de 20 modalidades de violência citadas, no entanto, duas em cada cinco mulheres (40%) já teriam sofrido alguma, ao menos uma vez na vida, sobretudo algum tipo de controle ou cerceamento (24%), alguma violência psíquica ou verbal (23%), ou alguma ameaça ou violência física propriamente dita (24%). (...) Isoladamente, entre as modalidades mais frequentes, 16% das mulheres já levaram tapas, empurrões ou foram sacudidas (20% em 2001), 16% sofreram xingamentos e ofensas recorrentes referidas a sua conduta sexual (antes 18%) e 15% foram controladas a respeito de aonde iriam e com quem sairiam (modalidade não investigada em 2001). Além de ameaças de surra (13%), uma em cada dez mulheres (10%) já foi de fato espancada ao menos uma vez na vida (respectivamente 12% e 11% em 2001). Considerando-se a última vez em que essas ocorrências teriam se dado e o contingente de mulheres representadas em ambos os levantamentos, o número de brasileiras espancadas permanece altíssimo, mas diminuiu de uma a cada 15 segundos para uma em cada 24 segundos — ou de 8 para 5 mulheres espancadas a cada 2 minutos. Com exceção das modalidades de violência sexual e de assédio — nas quais patrões, desconhecidos e parentes como tios, padrastos ou outros contribuíram — em todas as demais modalidades de violência o parceiro (marido ou namorado) é o responsável por mais de 80% dos casos reportados. A continuidade de vínculo marital é mais alta nos casos de violência psíquica (de 29% a 43% dos casos, nas cinco modalidades consideradas), mas atinge 20% mesmo em casos de espancamento e mais de 30% frente a diferentes formas de controle e cerceamento. Os pedidos de ajuda são mais frequentes (de metade a 2/3 dos casos) após ameaças ou violências físicas, com destaque para as mulheres que recorrem às mães, irmãs e outros parentes. Mas em nenhuma das modalidades investigadas as denúncias a alguma autoridade policial ou judicial ultrapassa 1/3 dos casos. Entre os homens, um em cada dez (10%) diz espontaneamente ter sofrido violência de alguma mulher (excluída a mãe). E diante de 11 modalidades de violência citadas, quase a metade (44%) já teria sofrido alguma, sobretudo algum tipo de controle ou cerceamento (35%), mas também alguma ameaça ou violência física (21%), com destaque para os que levaram tapas e apertões (14%). Tanto mulheres agredidas como homens agressores confessos apontam como principais razões para que episódios de violência de gênero ocorressem em seus relacionamentos algum mote referido a controle de fidelidade (46% e 50%, respectivamente). As mulheres destacam ainda (23%) predisposição psicológica negativa dos parceiros (alcoolismo, desequilíbrio etc.) e busca de autonomia (19%), não respeitada ou não admitida pelos mesmos. Os homens alegam também que foram agredidos primeiro (25%). Cerca de seis em cada sete mulheres (84%) e homens (85%) já ouviram falar da Lei Maria da Penha e cerca de quatro em cada cinco (78% e 80% respectivamente) têm uma percepção positiva da mesma.

Diante de pesquisas como essa, o que se percebe é o processo de socialização diferencial ou como se aprende ser homem ou ser mulher. Desde o nascimento e durante toda a vida, as pessoas interiorizam valores, atitudes, expectativas e comportamentos característicos da sociedade. No processo de iniciação da vida social e cultural e a partir da influência dos agentes socializadores, são adquiridas



identidades diferenciadas de gênero que direcionam códigos axiológicos e morais, além de normas estereotipadas de cada gênero. (BOSCH *et al.*, 2013, p. 14)

Os estereótipos de gênero, ou seja, as crenças estereotipadas sobre homens e mulheres, influenciam a construção da identidade de meninos e meninas e, por consequência, os comportamentos. Não obstante ter ocorrido uma mudança social em relação à mulher, com a aceitação de alguns comportamentos até então predominantemente masculinos, ainda existe grande resistência às mudanças de estereótipos, e crenças generalizadas, como “dever ocupar-se do cuidado do lar e dos filhos”, ainda persistem em grande medida.

Crenças como essa, de responsabilização pelo lar, afetam não apenas os homens, mas também as mulheres, que as transformam em barreiras internas que lhe impedem de acessar a igualdade, pois, tal como lhes foi ensinado, assumem uma carga familiar maior. As barreiras internas somadas a outras externas, como a imposição social de considerar femininas as atividades do espaço privado, além de gerar desigualdade de gênero, faz com que as mulheres assumam maiores responsabilidades familiares e os homens renunciem muito mais facilmente às obrigações de âmbito privado (MONREAL-GIMENO; FERRER, 2010, p. 86–87).

Quando o CNJ propõe um programa intitulado “Justiça pela Paz em Casa”, com uma logomarca de um casal e uma criança ou como a do ano de 2018, que faz referência a um “teto”, que paz ele visa? O primeiro ponto que salta aos olhos é o da harmonia do lar — e, diante de todo o contexto de estereótipo de gênero, se reforça a ideia de que dita harmonia é de responsabilidade da mulher, uma vez que cabe a ela assumir mais cargas familiares, conforme lhe foi ensinado durante toda a vida e ratificado pelo sistema de Justiça.

Os meninos foram socializados para o progresso no âmbito público, onde sua fonte de autoestima era proveniente do mundo exterior. A esfera afetiva era reprimida e potencializavam-se a liberdade, as ambições, a independência e o valor do trabalho. Às mulheres, por sua vez, eram socializadas para a reprodução e o cuidado do âmbito privado e, em consequência, se esperava que fossem exitosas dentro de casa, na família; eram preparadas para o “lar” e educadas para que sua fonte de gratificação e autoestima proviesse do âmbito privado.

Ao ter um programa de política pública voltado ao combate da violência doméstica denominado “Justiça pela Paz em Casa”, o Poder Judiciário ajuda a



reforçar os estereótipos de gênero e a persistência das desigualdades entre homens e mulheres. A linguagem empregada e os mutirões de julgamentos reforçam os estereótipos na medida em que entregam à mulher a harmonia do lar e, diante de julgamentos rápidos e em grande número, a resposta da mulher ao sistema de Justiça é o silêncio e o arrependimento.

O último informativo do Conselho Nacional de Justiça, referente à 12ª semana (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), 2018a), informa que 6.893 medidas protetivas foram apreciadas, sem apontar se houve deferimento ou não de tais pedidos. Não se pode olvidar que segundo o art. 18 da Lei nº 11.340/06, o juiz deve examinar as medidas no prazo de 48 horas do seu recebimento. Assim, a existência de um elevado número de julgamentos desse procedimento indica o atraso por parte do sistema de Justiça na apreciação de tais pedidos, que teriam sido solucionados na semana do programa. Do contrário, ante ao prazo de 48 horas indicado pela lei, não haveria necessidade de esforço concentrado para o julgamento, salvo, como citado, se houvesse inércia do Judiciário para analisar as medidas urgentes.

De igual modo, o programa aponta a existência de 9.487 sentenças com mérito e 5.592 sentenças sem mérito, sem discorrer sobre o resultado final a fim de que se possa ter conhecimento da existência ou não da eficácia. A título de curiosidade, uma sentença de absolvição em razão da existência apenas da palavra da mulher é contabilizada como sentença de mérito. Contudo, situações como essa demonstram a total ineficácia da lei ante essa vítima, pois o sistema de Justiça, além de não acreditar na palavra da mulher, a devolveu para o ciclo da violência.

A 12ª Semana da Justiça pela Paz em Casa contabilizou um total de 9.479 audiências de instrução e 4.960 audiências preliminares. Aqui se apontam dois problemas de revitimização da mulher: primeiro, a escuta das partes em processos de violência doméstica em mutirões enseja uma possível revitimização da ofendida, que, em razão do elevado número de audiências, pouco pode falar e ser escutada sobre seu histórico de violência. Segundo, existe um elevado número de audiências preliminares, cuja finalidade é desconhecida.

Elena Larrauri reconhece que os tribunais olham com desconfiança os depoimentos das vítimas. Além disso, as mulheres têm se deparado com um sistema penal fechado em sua própria lógica que visa apenas atender suas próprias



necessidades e pretensões, acabando por colocar essas mulheres em uma situação de risco ainda maior (LARRAURI, 2003, p. 301).

O julgamento de processos por meio de mutirões reverbera um sistema de Justiça incapaz de escutar a vítima, um sistema que, ao contrário, lhe embute a falsa consciência da responsabilidade pela criminalização dos atos do ofensor, bem como pela “paz dentro de casa”. Não bastasse, se percebe a dificuldade do CNJ em dialogar com as políticas públicas, o que, na visão de Diogo Coutinho, ocorre com os operadores do direito, que, em outras palavras, têm “grandes dificuldade em identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar de modo sistemático os arranjos e ferramentas jurídicos empregados em políticas públicas” (COUTINHO, 2013, p. 189). A distância do sistema de Justiça, representado pelo CNJ, do “estudo aplicado e da pesquisa em políticas públicas impede que os operadores do direito desenvolvam um tipo de conhecimento próprio e que o arcabouço jurídico possa ser, dentro de limites, adaptado e funcionalizado à realização de objetivos identificados com metas de desenvolvimento” (COUTINHO, 2013, p. 189).

A obtenção de justiça pelas vítimas de violência doméstica não pode se transformar numa corrida de obstáculos com experiências traumáticas durante o processo. A especialização do tema por meio de campanhas que visem o julgamento de processos em mutirão, por si só, não é garantia de eficácia da aplicação da lei de proteção às mulheres.

Convém registrar as palavras de Susan J. Brison, reconhecida professora de Filosofia nos Estados Unidos, que se notabilizou por trazer a público um histórico de violência doméstica de que foi vítima. Tomada como referência por Bodelón, destaca que, “para construir nossas narrativas, não necessitamos apenas de palavras com as quais explicamos nossas histórias, mas necessitamos também de uma audiência capaz e desejosa de nos escutar e entender nossas palavras” (BODELÓN, 2013, p. 102).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos o papel dos referenciais do Conselho Nacional de Justiça na construção das políticas públicas, visualizamos como os atores percebem e



interpretam a questão da violência doméstica a partir de percepções e posicionamentos, e como esses atores criam modos de interpretação dos problemas e das alternativas de solução. Pela perspectiva cognitiva aqui empregada, procurou-se analisar as políticas públicas a partir das ideias do CNJ, onde a institucionalização e os processos de mudanças ocorridas foram compreendidos a partir da reconstrução da trajetória das ideias que as compõem.

É necessário pensar sobre as políticas públicas no âmbito da violência doméstica, porém deve-se ir além do simples julgamento de processos; uma mirada de gênero é imprescindível em um sistema como o brasileiro, marcado por desigualdades na efetivação de direitos das mulheres. Na perspectiva cognitiva, o caráter persuasivo das ideias é uma variável importante. Contudo, as ideias estão situadas num campo relacional em que existem, de fato, uma competição e seleção entre elas e, por isso, mobilizam coalizões de interesses políticos, como, no caso, os do CNJ e os das vítimas de violência doméstica.

A abordagem cognitiva permite lançar determinadas questões à ação pública. No que concerne à política pública para a violência doméstica, indagamos quais seriam seus referenciais normativos e cognitivos. Dispomos também sobre a necessidade de olhar para os referenciais globais que presidem a ação pública de violência contra a mulher. Não compete ao Estado, por meio do Poder Judiciário, “restaurar a paz em casa”; antes, deve-se contribuir com programas transformadores dos modos de dominação e subordinação de grupos sociais historicamente destituídos do exercício dos direitos de cidadania.

O sistema de Justiça tem o papel de reconhecer e garantir o direito das mulheres a uma vida sem violência. A Lei nº 11.340/06, ao dar um enfoque de gênero e de direitos humanos às relações domésticas, visa contribuir para importantes transformações nas relações sociais e na cultura de violência na vida das mulheres. O CNJ, ao lançar um programa que prescreve a “paz em casa”, reforça uma perspectiva familiar que mantém as hierarquias sociais.

Por fim, o enfrentamento à violência contra as mulheres pelo Poder Judiciário precisa expandir sua perspectiva de análise, ainda centrada em números e estatísticas. É mister contar com um Judiciário comprometido com a promoção dos direitos humanos, em especial das mulheres, quer na compreensão do funcionamento e do desempenho funcional, quer na definição das políticas públicas da Justiça. Ao



CNJ, cabe o desafio de efetivar o que está previsto nas legislações de gênero, vez que as mulheres ainda continuam sendo discriminadas, pela violação do princípio da dignidade e igualdade de todos os seres humanos, princípios fundamentais do Estado democrático.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes. **Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação**. Revista Sociedade e Estado, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos **De. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha**. Revista de Estudos Feministas, v. 23, nº 2, p. 501–517, ago. 2015.

BOSCH, Esperanza *et al.* **La violencia contra las mujeres: El amor como coartada**. Barcelona: Anthropos Editorial, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto compilado., 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 1. de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994 (Convenção de Belém do Pará). 1 ago. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. 13 set. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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. Texto compilado. 7 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça pela paz em casa. 12.ª semana justiça pela paz em casa**. Brasília: CNJ, 2018a. Disponível em:



<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/12/c99239ab6d5c6aee6523eaae70f52da8.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça pela Paz em Casa. Histórico.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/lei-maria-da-penha/justica-pela-paz-em-casa/historico>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Mutirão da Justiça pela Paz em Casa ocorrerá em agosto.** 17 maio 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84773-mutirao-da-justica-pela-paz-em-casa-ocorrera-em-agosto>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria n. 15, de 8 de março de 2017.** Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário e dá outras providências., 8 mar. 2018 b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/03/48676a321d03656e5e3a4f0aa3519e62.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2021.

COUTINHO, Diogo. **O direito nas políticas públicas. Política Pública como campo disciplinar.** São Paulo: UNESP, 2013. p. 181–200.

FUNDAÇÃO PERSEU ÁBRAMO; SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado.** São Paulo: Fundação Perseu Ábramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/7241>. Acesso em: 23 fev. 2021.

LARRAURI, Elena. **¿Por qué retiran las mujeres maltratadas las denuncias?** *Revista de Derecho Penal y Criminología*, v. 2, n. 12, p. 271–307, 2003.

MONREAL-GIMENO, Carmen; FERRER, Belén Martínez. **Esquemas de género y desigualdades sociales. Intervención social y género.** [S.l: s.n.], 2010. p. 73–96. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3209463>. Acesso em: 23 fev. 2021.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas.** Tradução Carla Vicentini. Niterói: Eduff, 2018.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** Tradução Agemir Bavaresco; Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; FERREIRA, Natália Neves Alves. **Políticas de Intervenção no Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.** *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, v. 2, n. 1, 3 nov. 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/revistagsd/article/view/1126>. Acesso em: 23 fev. 2021.

