

# O IMPACTO DA PANDEMIA NOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER E O ACESSO À JUSTIÇA: UM ESTUDO QUALITATIVO PARA IDENTIFICAR AS BARREIRAS E APRIMORAR A RESPOSTA DO PODER JUDICIÁRIO

Lívia de Meira Lima Paiva<sup>1</sup>  
Adriana Ramos de Mello<sup>2</sup>  
Maria Helena Barros Oliveira<sup>3</sup>  
Katherine Jatahy Kitsos Nygaard<sup>4</sup>  
Rosangela Pereira da Silva<sup>5</sup>  
Elaine Gomes dos Santos<sup>6</sup>  
Thalyta Eloah Alves Santana<sup>7</sup>  
Vanessa Guimarães dos Santos<sup>8</sup>

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar resultados preliminares de pesquisa desenvolvida acerca da atuação dos/as representantes das instituições do sistema de justiça no enfrentamento da violência contra a mulher em 2020, durante a pandemia da Covid-19. O pressuposto é o de que a abordagem do acesso à justiça por meio de pesquisas e censos que utilizam fontes oficiais não é capaz de identificar as cifras ocultas que envolvem a violência doméstica, isto é, as vítimas que por algum motivo não conseguiram acessar os serviços do sistema de justiça. A equipe de pesquisa elegeu como fonte documental as atas das reuniões realizadas pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica (Coem), um órgão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJERJ) que, por meio de reuniões periódicas, atuou de forma estratégica, nas respostas à pandemia de Covid-19, na identificação de problemas de acesso à justiça e integração de uma rede de enfrentamento. Como procedimento metodológico, utilizou-se a análise situacional para codificar e sistematizar os resultados encontrados, que serão apresentados em dois mapas situacionais: identificação de entraves ao acesso à justiça e respostas das instituições para aprimorar o acesso. Observamos que a metodologia utilizada, pautada em procedimentos casuísticos e indutivos, pode ser uma ferramenta importante a ser utilizada pelas instituições para o tratamento do tema. Também buscamos trazer reflexões acerca da utilização de técnicas quantitativas e qualitativas na pesquisa empírica que envolve violência contra as mulheres.

**PALAVRAS-CHAVE:** acesso à justiça; violência doméstica; pandemia; sistema de justiça; direitos humanos.

<sup>1</sup> Instituto Federal do Rio de Janeiro, [ORCID](#)

<sup>2</sup> Fundação Oswaldo Cruz, [ORCID](#)

<sup>3</sup> Fundação Oswaldo Cruz, [ORCID](#)

<sup>4</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, [ORCID](#)

<sup>5</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, [ORCID](#)

<sup>6</sup> Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, [ORCID](#)

<sup>7</sup> Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, [ORCID](#)

<sup>8</sup> Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, [ORCID](#)

# THE IMPACT OF THE PANDEMIC ON DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN AND THE ACCESS TO JUSTICE: A QUALITATIVE STUDY TO IDENTIFY THE BARRIERS AND IMPROVE THE JUDICIARY RESPONSE

Lívia de Meira Lima Paiva  
Adriana Ramos de Mello  
Maria Helena Barros Oliveira  
Katherine Jatahy Kitsos Nygaard  
Rosangela Pereira da Silva  
Elaine Gomes dos Santos  
Thalyta Eloah Alves Santana  
Vanessa Guimarães dos Santos

## ABSTRACT

The aim of the article is to present preliminary research results on the role of institutional representatives of the justice system during the Covid-19 pandemic in 2020. It is assumed that the existing approaches to analyze the judicial system through surveys and censuses through official sources is unable to identify hidden figures that involve domestic violence. Specifically, victims were for some reason unable to access the services of the justice system. Consequently, the research team focused on the minutes of the meetings held by the State Coordination of Women in Situations of Domestic Violence (Coem) for documentary analysis. It is an agency of the Court of Justice of Rio de Janeiro which, through periodic meetings, acted strategically in the responses to the Covid-19 pandemic in identifying problems of access to justice and for the integration of a coping network. As a methodological procedure, we used situational analysis to codify and systematize the results found: identification of barriers to access, the way in which institutions act. We observe that this methodology, based on case-by-case and inductive procedures, can be an important tool for institutions to deal with the topic. We also seek to bring reflections on the use of quantitative and qualitative techniques in empirical research involving violence against women.

**KEYWORDS:** access to justice; domestic violence; pandemic; justice systems; human rights.

## 1. INTRODUÇÃO

O enfrentamento da violência contra as mulheres de forma integrada é uma obrigação assumida pelo Estado brasileiro tanto em âmbito interno, com o advento da Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), quanto em âmbito internacional, após a ratificação de tratados internacionais como a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Cedaw) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (conhecida como Convenção de Belém do Pará).

Embora nos últimos anos tenha sido possível observar uma série de avanços, que começaram desde a implementação das delegacias especializadas (Suarez & Bandeira, 2001) e se consolidaram com a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, é possível identificar uma série de barreiras ao efetivo acesso à justiça, que diariamente afastam das instituições que integram o sistema de justiça mulheres que sofrem violências. No âmbito do sistema global de proteção de direitos humanos, as dificuldades históricas de acesso foram abordadas nas recomendações gerais 33 e 35 do Comitê Cedaw, que tratam dos desafios para enfrentar a violência de gênero contra as mulheres e reafirmam a necessidade da transversalização da perspectiva de gênero, por meio de esforços para eliminar barreiras em todos os níveis do sistema judicial.

Este artigo apresenta análises preliminares de uma pesquisa mais ampla sobre a política judiciária de enfrentamento da violência contra as mulheres durante a pandemia da Covid-19 e a importância da pesquisa qualitativa na identificação de determinados obstáculos ao acesso à justiça, uma vez que, nos crimes praticados em contexto de violência doméstica e contra as mulheres, há um alto índice de cifras ocultas.

Em 2020, o isolamento social provocado pela pandemia de Covid-19 fez com que as instituições que compõem o sistema de justiça ligassem um alerta com relação ao incremento da violência doméstica e contra as mulheres. Desde o início da pandemia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), por meio do Grupo de Trabalho sobre discriminação contra mulheres e meninas, expressou preocupação com a possibilidade de violações “ainda mais

graves” dos direitos humanos de mulheres e meninas (ACNUDH, 2020). O grupo de trabalho de expertas chamou a atenção para a ausência de perspectiva de gênero nas respostas dos governos à pandemia.

A primeira aproximação da equipe de pesquisa do tema se deu por meio das análises de pesquisas e informes, que revelaram uma realidade aparentemente contraditória: um aumento do número de ligações para o serviço Ligue 190 e uma diminuição dos registros de ocorrência nas delegacias de polícia (Bueno & Lima, 2020, p. 39), com a consequente queda na quantidade de medidas protetivas de urgência concedidas. A revisão sistemática dos censos e pesquisas produzidos durante o período apontava a diminuição do acesso, mas não forneciam maiores explicações sobre os obstáculos.

A elaboração de políticas públicas judiciárias eficazes de combate à violência contra as mulheres dependia de informações sobre os principais entraves para que respostas fossem apresentadas de forma urgente. As pesquisas quantitativas, importantes fontes de informação para o estabelecimento de políticas públicas, no caso, judiciárias, forneciam dados sobre o aumento da violência, mas se revelavam incapazes de detalhar esses entraves. Isso ocorre porque, na maioria das vezes, essas pesquisas lidam com fontes de dados oficiais, isto é, tem como objeto os casos em que a vítima ingressou em alguma instituição (seja em serviços de saúde ou nas delegacias). Por isso, possuem certas limitações: não são capazes de capturar os casos que, por razão de barreiras e obstáculos sistêmicos, não chegaram ao sistema de justiça.

A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica (doravante, Coem)<sup>9</sup>, órgão permanente na estrutura organizacional dos tribunais de justiça, se consolidou como um espaço estratégico. A reunião periódica de profissionais representantes de diversas instituições do sistema de justiça, como magistradas, procuradoras, defensoras públicas, policiais civis e militares, centros de referência de atendimento à mulher entre outras, se revelou um importante instrumento para identificar e superar as barreiras. Durante o ano de 2020, a Coem promoveu reuniões semanais com a rede de enfrentamento da violência contra a

---

<sup>9</sup> A sigla que identifica as distintas Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica varia conforme os Estados. Como a pesquisa foi realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, adotaremos ao longo deste artigo a sigla lá utilizada: Coem.

mulher. Todas as instituições se reuniram para discutir as políticas públicas e identificar os obstáculos e restrições que as mulheres poderiam enfrentar durante o período. Nessas reuniões, as participantes narravam situações diversas e cada instituição tentava propor medidas para superar os entraves identificados.

Partimos da hipótese de que a pandemia da Covid-19 atuou de modo duplo na vulneração de mulheres: 1) apresentou novos desafios e 2) reforçou antigos obstáculos ao acesso à justiça de mulheres em situação de violência. Nossa pesquisa se estruturou na análise de 76 atas da Coem, abrangendo desde a primeira reunião após o início do período de isolamento social. Utilizando procedimentos metodológicos de codificação próprios da análise situacional (Clarke, 2016), a equipe de pesquisa analisou as atas das reuniões realizadas entre 01/04/2020 e 04/12/2020, quando as integrantes foram informadas de que as atas seriam analisadas por um grupo de pesquisa. Descrita por Clarke (2016) como uma “teoria/pacote metodológico”, a análise situacional permite, a partir da codificação dos dados, explorar a multiplicidade de perspectivas e a natureza processual e contingente da vida social.

Segundo Fernández (2017), a análise situacional “assume como unidade de análise a situação em sua totalidade, abrindo-a para registro da pluralidade de pontos de vista, discursos minoritários, vozes silenciadas e perspectivas marginalizadas” (p. 28). Trata-se de um método adequado ao objeto e aos objetivos da pesquisa, na medida em que as reuniões da Coem são compostas por atores/atrizes com funções centrais no enfrentamento da violência contra a mulher, com procedimentos específicos e perspectivas próprias. As ferramentas analíticas e técnicas cartográficas da análise situacional permitem localizar a pluralidade de perspectivas e opiniões das/os representantes das distintas instituições que participam das reuniões e, também, identificar as ausências.

Os documentos foram submetidos à codificação aberta no programa Atlas.ti, que possibilitou a estruturação de categorias axiais de análise. Neste artigo, trataremos de duas delas em especial, para sistematizar as problemáticas criadas ou agravadas com a pandemia e as respostas ao momento de emergência sanitária: “problemas identificados” e “respostas à pandemia”. A pesquisa, realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Gênero Raça e Etnia (NUPEGRE) vinculado à Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj) analisou o impacto da pandemia nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e o acesso à justiça, da

perspectiva das profissionais envolvidas no seu combate e prevenção. A utilização desta abordagem permitiu a identificação e a sistematização de dados sobre obstáculos ao acesso à justiça, que nos levaram a refletir, a partir da atuação institucional, sobre a elaboração de políticas públicas judiciais eficazes no combate à violência doméstica.

Por fim, concluímos que a ação articulada e o diálogo institucional proporcionados nas reuniões da Coem contribuíram para o aprimoramento do acesso à justiça e a construção de respostas conjuntas de forma célere. As duas partes da hipótese foram confirmadas: a pandemia incrementou obstáculos históricos enfrentados ao acesso à justiça e impôs novos, que serão apresentados ao longo deste artigo.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA: COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E O DEVER DE DEVIDA DILIGÊNCIA DO ESTADO**

A violência doméstica e familiar contra a mulher é estrutural na nossa sociedade e atravessa milhares de lares todos os dias. No entanto, cada conflito possui um universo de sentidos e significados à parte, o que torna a estruturação de estratégias de enfrentamento um desafio para a gestão judiciária. O combate à violência contra mulheres pelo Estado brasileiro é uma demanda histórica de distintos setores da sociedade civil e, após a luta dos movimentos de mulheres, passou a fazer parte dos deveres e obrigações do país, com previsão constitucional e internacional.

No ordenamento interno, a igualdade entre homens e mulheres é um dos princípios que norteiam a Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), que estabeleceu não somente o dever de não discriminação do Estado, mas também a necessidade de agir efetivamente para coibir a violência de gênero no âmbito doméstico (art. 226, § 8º da CF/88). No âmbito internacional, as convenções ratificadas pelo país, tais como a Cedaw e a Convenção de Belém do Pará, estabelecem o direito das mulheres a uma vida livre de violência e o dever dos Estados-partes de estruturar políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência.

A concretização da Lei Maria da Penha é fruto da internacionalização dos direitos humanos das mulheres e da interação do sistema de proteção

internacional e o ordenamento interno para harmonização destas jurisdições. O relatório de mérito do caso 12.051 (Maria da Penha vs. Brasil) reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, assegurados pelos artigos 1, 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e pelo art. 7 da Convenção de Belém do Pará.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) localiza a tolerância estatal “particularmente em virtude da falta de efetividade da ação policial e judicial no Brasil, com respeito à violência contra a mulher” e estabelece uma série de recomendações que devem ser adotadas pelo Estado no caso específico da Sra. Maria da Penha Fernandes e, de forma geral, com vistas a “tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil” (CIDH, 2001).

Neste sentido, a Lei Maria da Penha surge como uma conquista histórica da pressão interna e internacional, ao estabelecer, no ordenamento interno, mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A lei nomeia formas de violência específicas que vitimam mulheres em seus lares e famílias, estabelece procedimentos específicos e o dever de adoção de políticas públicas para coibir a violência doméstica a serem adotadas pelos órgãos que compõem o sistema de justiça e os distintos entes federativos de forma integrada e articulada (art. 8º).

A integração operacional para engendrar uma política para coibir e prevenir a violência doméstica surge como uma importante inovação, porque a resposta estatal meramente repressiva, que se limita à pura criação de tipos penais por exemplo, se revela ineficaz para solucionar problemas estruturais e gerar alteração da situação fática (Paiva & Santoro, 2020). A investida em uma punição mais severa, por si só, não é capaz de garantir maior acesso à justiça, maior proteção às vítimas e a não repetição da violência. É necessário que haja um esforço maior do Estado e que os órgãos que compõem o sistema de justiça estejam mais implicados em câmbios profundos e estruturais.

Elaborados por um grupo de especialistas do Comitê Cedaw, os documentos apontam os principais obstáculos ao acesso das mulheres à justiça: a concentração de tribunais nas principais cidades e sua não disponibilidade em regiões rurais e

remotas; o tempo e dinheiro necessários para acessá-los; a complexidade dos procedimentos; as barreiras físicas para as mulheres com deficiências; a falta de acesso à orientação jurídica de alta qualidade e competente em matéria de gênero, incluindo a assistência jurídica; as deficiências na qualidade dos sistemas de justiça; entre outras.

Em 2018, por meio do Resolução nº 254 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que representa uma nova forma de atuação do Poder Judiciário, mais ativa, não somente responsável pela aplicação da lei e pela resposta aos casos de violência doméstica, mas também atuando como agente de prevenção. Observa-se que essa postura do CNJ inaugura a adoção de uma perspectiva de gênero no âmbito da administração judiciária, consolidando nacionalmente um modo de atuação que já vinha sendo posto em prática pontualmente por algumas iniciativas de atores/atrizes do sistema de justiça (Sabadell & Paiva, 2019).

A política nacional judiciária promoveu a inclusão, na estrutura organizacional de todos os tribunais de Justiça do país, das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica, que devem contar com recursos destinados a: 1) execução de projetos desenvolvidos pelas coordenadorias e voltados ao combate à violência contra a mulher; e 2) criação e a manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos do art. 32 da Lei nº 11.340/2006.

No Estado do Rio de Janeiro, a Coem assume, então, a centralidade dessa nova forma de atuação do Poder Judiciário, caracterizada pela integração da atuação institucional e pelo viés proativo, com atuação não só na repressão, mas na prevenção da violência contra a mulher.

### **3. AUMENTO DA VIOLÊNCIA, DIMINUIÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: O QUE DIZEM OS DADOS QUANTITATIVOS PRODUZIDOS NO PERÍODO DE ISOLAMENTO SOCIAL**

O levantamento inicial das fontes estatísticas permitiu observar o impacto da pandemia na violência contra as mulheres por uma perspectiva macro. A abordagem inicial da temática se deu pela análise de pesquisas de diferentes fontes, tais como: Instituto de Segurança Pública (ISP) do estado do Rio de Janeiro,



Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, secretarias de saúde do estado e do município do Rio de Janeiro e outras fontes do terceiro setor. O objetivo foi mapear os dados, identificando semelhanças e eventuais faltas/necessidades de dados.

O estudo realizado no site do ISP, através do “Monitor de Violência doméstica e familiar contra a mulher no período de isolamento social”, evidenciou que, entre 13 de março e 31 de dezembro de 2020, houve uma diminuição no número de registros de ocorrências, se comparado com os dados referentes ao mesmo período de 2019.

Preliminarmente, o documento destaca a probabilidade de que os registros de crimes nas delegacias de polícia tenham sido afetados durante a quarentena, pelos seguintes motivos: o receio de a vítima se expor a uma situação de contágio e a dificuldade de sair de sua casa, estando diuturnamente na presença e sob o controle do agressor (ISP, 2020). Observou-se que o percentual de redução durante a quarentena variou de acordo com o tipo de violência: física (22,2% do número de vítimas); sexual (18%); psicológica (29,6%); moral (31,8%); e patrimonial (29,1%). Dentre esses crimes, o número de registros nos quais incidiria a Lei Maria da Penha apresentou queda de 21,9% em relação a 2019 (ISP, 2020). É importante destacar também que, no período analisado, houve um aumento do percentual de ocorrências em residências: de 60,1% do número de violências físicas cometidas em residências em 2019 para 64,1% em 2020; e de 57,7% do número de violência sexual em 2019 para 65,6% em 2020 (ISP, 2020).

A busca por dados oficiais do Ministério de Saúde e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos se revelou infrutífera. Os dados sobre saúde da mulher e violência contra as mulheres na pandemia não estão expostos nos respectivos sites. É necessário realizar um cadastro e solicitar as informações específicas na Plataforma FalaBr. O Ministério da Saúde, até o momento em que este artigo foi submetido a este periódico, no final de 2021, não havia respondido ao pedido dos dados feito no início do segundo semestre de 2020.

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos atendeu à solicitação de dados. Foram recebidas 2 tabelas, relativas a 2019 e 2020, com o total de atendimentos de mulheres vítimas de violência que ligaram para o canal 180. Em 2019, o total de atendimentos foi de 85.219, enquanto em 2020 o total de

atendimentos foi de 20.590. A comparação das tabelas permite concluir que houve diminuição de atendimentos. Chama atenção a imprecisão metodológica e a não confiabilidade dos dados em função do uso incorreto de conceitos como “orientação sexual” e “identidade sexual”, utilizados como sinônimos, gerando total invisibilidade das violências que vitimam mulheres trans e lésbicas. É preciso destacar tais obstáculos quanto ao acesso das informações e a publicidade dos dados.

A Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro possui uma página específica para divulgação de informações sobre o Covid-19, com os seguintes dados, atualizados diariamente: casos e óbitos confirmados, casos recuperados e taxa de ocupação em enfermarias e UTIs. Contudo, não contém dados específicos sobre as mulheres. Tampouco foi possível encontrar informações sobre o tema na base de dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), referentes às notificações de violências interpessoal e autoprovocada (com dados disponíveis até 2019), da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (com dados disponíveis até 2016) e da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (com dados disponíveis até o ano de 2019).

É possível afirmar, portanto, que houve um apagão de dados oficiais sobre a violência contra as mulheres durante a pandemia de Covid-19. Diante dos deveres de prevenção e enfrentamento da violência doméstica impostos ao Estado brasileiro, indaga-se: como planejar e realizar políticas públicas emergenciais sem dados empíricos direcionando as ações?

Entidades de terceiro setor<sup>10</sup> buscaram produzir dados. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) atuou de modo ativo durante a pandemia da Covid-19. O *Anuário de Segurança Pública 2020*, correspondente ao 1º semestre, trouxe com rapidez uma inferência de que haviam diminuído os registros de crimes contra a mulher (tipos: lesão corporal dolosa, ameaça, estupro e estupro de vulnerável). Porém, a leitura desses dados não significa redução da violência contra a mulher, e sim, maior dificuldade de acesso e registro. A pesquisa afirma que o aumento do número de ligações referentes a violência doméstica no 1º semestre comprova essa dificuldade (Bueno & Lima, 2020, p. 39).

---

<sup>10</sup> As pesquisas analisadas foram desenvolvidas por ONGs, empresas sociais sem fins lucrativos.

Durante a pandemia da Covid-19, o FBSP produziu notas técnicas, em abril, maio e julho de 2020, buscando chamar atenção para o fato de que o isolamento social ocasionou a diminuição das denúncias de violências doméstica e contra a mulher. A nota técnica “Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19”, de 16 de abril de 2020, afirma “que a partir do final de março e primeiros dias de abril, verifica-se a queda no número de MPUs concedidas. No Pará a redução foi de 32,9%; em São Paulo, de 31,5%; e no Acre a redução chegou a 67,7%” (FBSP, 2020, p.15). Contudo, o crescimento de atendimentos de casos de violência doméstica por meio do número 190 pela Polícia Militar demonstrava o aumento expressivo de episódios de violência doméstica e contra as mulheres. Esses pontos reforçam fatos já constatados no *Anuário de Segurança Pública de 2020*.

No *Anuário de Segurança Pública 2021*, o FBSP identifica uma mudança no cenário nacional: “Apesar da redução verificada nos registros policiais, o número de MPUs concedidas cresceu, passando de 281.941 em 2019 para 294.440 em 2020, crescimento de 4,4% no total de MPUs concedidas pelos Tribunais de Justiça” (Bueno & Lima, 2021, p. 94).

A Sempreviva Organização Feminista (SOF) e a Gênero e Número produziram o relatório “Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia - 2020”, centrados nos efeitos da crise da saúde e do isolamento social sobre o trabalho, na renda das mulheres e na sustentação financeira dos lares. A pesquisa destaca as consequências da pandemia da Covid-19 para as mulheres no que tange a saúde mental, ressaltando seu trabalho doméstico e de cuidado de forma não remunerada no interior dos domicílios.

O Instituto Igarapé produziu a pesquisa “Violência contra mulheres: como a pandemia calou um fenômeno já silencioso - 2019/2020” (Giannini, 2020) que reforça a ideia de sobrecarga das mulheres durante a pandemia da Covid-19, tratando do acúmulo de funções no âmbito doméstico, do cuidado com os filhos e com a casa. Além disso, dois pontos merecem destaque: a insegurança alimentar nas famílias pobres e as interrupções em serviços essenciais para a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos de mulheres, como o acesso a serviços médicos, contraceptivos e ao aborto legal.

Noutro giro, a partir dos dados extraídos da atuação do sistema de justiça, pode-se verificar os impactos da pandemia no acesso à justiça por mulheres

vítimas de violência doméstica e familiar. O Observatório Judicial da Violência contra a Mulher, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, compilou dados acerca dos novos processos ajuizados durante o período de isolamento social. Foram registrados, em 2020, 53.959 novos processos de conhecimento, superando o número de 2019, em que foram registrados 40.089 casos novos de violência doméstica contra a mulher (TJERJ, 2021). No que tange ao feminicídio, foram ajuizados 143 casos novos em 2019. Contudo, os números decaíram em 2020, totalizando 95 novas ações penais distribuídas (TJERJ, 2021). Em relação às medidas protetivas de urgência, registrou-se uma diminuição do quantitativo de MPUs deferidas. Em 2019, 29.451 MPUs foram concedidas, enquanto, em 2020, verificaram-se 28.895 deferimentos (TJERJ, 2021).

Em banco de dados do CNJ, verifica-se a distribuição de novos processos mensalmente no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Conforme esse levantamento, registra-se que, em abril de 2019, foram ajuizados 5.069 novos casos. Já no mesmo período em 2020, foram oferecidas 1.277 novas demandas (CNJ, 2021). O número de casos novos ajuizados voltou a crescer em maio, com 3.358 protocolados. Contudo, ainda ficaram muito abaixo dos valores verificados no mesmo período em 2019, 5.799 novos casos (CNJ, 2021). Os números se regularizaram em junho de 2020, e em agosto os números de casos ajuizados superaram os números registrados em 2019 (CNJ, 2021).

Vargas (2011) denuncia que a violência contra a mulher é um fenômeno estrutural que contamina todo o tecido social, seja em tempos de paz ou de guerra, resultando na naturalização das violações de direitos humanos. Entre as consequências da negação de direitos à mulher, está a ineficácia dos procedimentos necessários para garantir o acesso à justiça.

O reconhecimento da igualdade substantiva entre os seres humanos, sem discriminação de gênero, raça/etnia, orientação sexual, identidade de gênero e outros marcadores da diferença, deve se materializar no direito humano do acesso à justiça. Diante disso, vários instrumentos internacionais<sup>11</sup> reconheceram a

---

<sup>11</sup> Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Cedaw), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, Convênio 169 da

transversalidade da igualdade nas políticas e atuações dos Estados, das instituições e das relações sociais, convertendo-se num dever de tratamento a todos os cidadãos (Vargas, 2011, p. 69). A igualdade formal não é suficiente para eliminar as barreiras estruturais de discriminação. É fundamental a tutela da igualdade substantiva, assim como interpretar conjuntamente os princípios de igualdade e não discriminação. Vargas, dessa maneira, assevera que “el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo se convierte en consustancial al derecho al acceso a la justicia, y de ahí se deriva un marco jurídico que establece los derechos que deben garantizar la administración de justicia.” (Vargas, 2011, p.75).

Como demonstrado no percorrer da pesquisa, encontramos obstáculos à obtenção de dados sobre a vitimação de mulheres em contexto doméstico e familiar, tais como a inexistência de registro e produção de dados por instituições que compõem o sistema de justiça, a dificuldade de acesso aos números produzidos por órgãos do governo, confusão metodológica no agrupamento dos dados e a própria fragilidade das fontes das pesquisas examinadas.

A ausência ou precariedade de dados sobre violência doméstica e familiar já foi problematizada tanto pelo Comitê Cedaw (ONU, 2012) quanto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que, em 2021, na sentença do caso Marcia Barbosa vs. Brasil, ordenou que o Estado brasileiro, através de órgão público federal, desenhe e implemente (com prazos de um e três anos, respectivamente) “um sistema nacional e centralizado de recopilação de dados desagregados por idade, raça, classe social, perfil de vítima, lugar de ocorrência, perfil do agressor, relação com a vítima, meios e métodos utilizados, entre outras variáveis”, com o objetivo de permitir análise quantitativa e qualitativa de fatos de violência contra as mulheres e, em especial, de mortes violentas (Corte IDH, 2021).

Os estudos quantitativos realizados pelas pesquisas de censo podem se constituir em uma fonte ineficaz e muito limitada de informações para o estabelecimento de políticas judiciais de enfrentamento da violência, se estiverem ausentes dados importantes como raça, classe, identidade de gênero e orientação sexual e se desprezarem uma expressiva cifra oculta nos dados oficiais (como os registros de ocorrência em delegacias de polícia). As cifras ocultas são a

---

OIT, Convenção Americana de Direitos Humanos, Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, dentre outras.

diferença entre a quantidade de infrações penais praticadas e o número de crimes que de fato chegam ao conhecimento das autoridades competentes. Trata-se de uma expressiva parcela de crimes que não entraram nas estatísticas oficiais de criminalidade pelos mais diversos motivos e, portanto, são desconhecidos dos órgãos de persecução penal (Rosa, 2016).

Além dos motivos decorrentes da pandemia, destacam-se aqueles que já ocasionavam ausências na comunicação de crimes contra a mulher, como o medo da revitimização, a distância até as delegacias (especializadas ou não), a falta de confiança no funcionamento dos dispositivos policiais e na administração da Justiça, a crença de que o sistema é ineficiente e burocrático uma vez instaurado o conflito, a dependência financeira do agressor (o que exigiria um oferecimento de serviços de abrigo de mulheres e, por vezes, filhos. (Câmara, 2008; Cervini, 2002; Giamberardino, 2015; Rosa, 2016; Salgado & Saad-Diniz, 2017).

Uma pesquisa realizada em Barcelona e Madri (Bodelón, 2012) concluiu que são várias as razões pelas quais as mulheres não procuram os órgãos oficiais para denunciar a violência doméstica: a naturalização da violência de gênero, sentimentos como vergonha, culpa e bloqueio emocional, a proteção dos filhos, o medo de sofrer uma violência mais grave, a desconfiança do sistema de justiça criminal, dependência econômica, entre outros.

A violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno complexo e multifatorial que requer políticas públicas transversais, sendo necessário que as instituições do sistema de justiça dialoguem com todas as áreas, sobretudo com a saúde e a assistência social. O percurso de rompimento das múltiplas barreiras (internas, da família e do sistema de justiça) é longo e pode levar anos.

Acredita-se que a registrada diminuição da porcentagem de crimes cometidos contra a mulher no período de isolamento social de 2020 não represente uma redução da violência, mas uma cifra oculta que resulta da dificuldade de acesso à justiça e não da diminuição da violência. Conforme será abordado adiante, a substituição dos atendimentos presenciais pelos virtuais em um contexto de exclusão digital de muitas mulheres contribuiu para a diminuição do acesso à justiça durante o período observado.

#### 4. RESULTADOS

Diante da descoberta das limitações e omissões apresentadas nos dados quantitativos aos quais tivemos acesso, a equipe de pesquisa buscou outras formas de analisar o impacto da pandemia da Covid-19 no acesso à Justiça. Uma abordagem qualitativa seria capaz de identificar alguns obstáculos que as abordagens quantitativas de fontes oficiais não eram capazes de apontar. A Coem seria, portanto, uma importante fonte de dados qualitativos de uma rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

A Coem é um órgão criado pelo Ato Executivo nº 182/2017, de 12/06/2017, sendo permanente na estrutura organizacional do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ). Ela tem como atribuição apoiar juízes(as), servidores(as) e equipes multidisciplinares para a melhoria da prestação jurisdicional, a fim de contribuir para o aprimoramento da estrutura e das políticas do Poder Judiciário na área do combate e da prevenção à violência contra as mulheres. Ademais, busca promover articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não governamentais para a concretização dos programas de combate à violência doméstica e contra as mulheres.

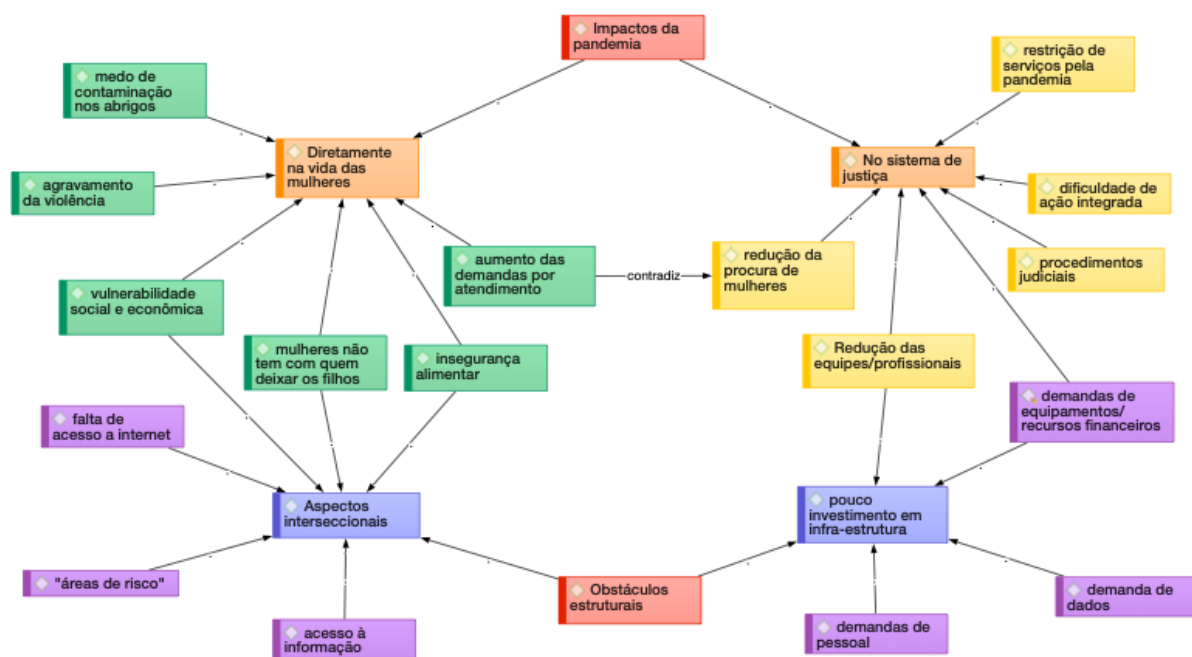
Tanto a descoberta de entraves pelas participantes das reuniões quanto as respostas foram elaboradas de forma indutiva, isto é, através de casos e experiências trazidos pelas envolvidas que apresentavam um obstáculo ao acesso à justiça a ser superado. É o que observaremos a seguir.

#### 4.1 PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A primeira parte da análise buscou identificar os impactos da pandemia a partir das diversas perspectivas das profissionais envolvidas nas reuniões. O mapa situacional abaixo foi desenvolvido após a codificação guiada pela metodologia da análise situacional (Clarke, 2016), um desdobramento (ou revisão ou, ainda, uma releitura) construcionista da teoria fundamentada nos dados (grounded theory), desenvolvida originalmente por Glaser e Strauss (1967).

## Figura 1

Mapa Impacto da pandemia na violência e acesso à justiça



Fonte: elaborado pelas autoras

A situação analítica foi construída empiricamente a partir do mapeamento situacional, permitindo a identificação dos impactos da pandemia em dois contextos: um mais amplo, em que se verificou o impacto na vida das mulheres, e um restrito ao sistema de justiça. O processo de codificação das atas conduziu a esses dois campos de análise, representados no mapa como categoriais nas cores laranjas.

A aparente contradição apontada em muitos estudos, que revelavam o incremento da violência e a diminuição do ingresso das mulheres em alguma instituição do sistema de Justiça, também foi observada no mapa, ao centro, com a “contradição” entre o “aumento das demandas por atendimento”, código identificado especialmente na fala de assistentes sociais e das policiais da Patrulha Maria da Penha<sup>12</sup>, e a “redução da procura das mulheres”, código construído especialmente a partir da fala de delegadas e juízas.

<sup>12</sup> A patrulha Maria da Penha é um programa vinculado à Polícia Militar do Rio de Janeiro em parceria com o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Seu objetivo é realizar visitas periódicas a residências das



O desenvolvimento do processo analítico desses dois contextos revelou uma segunda categoria central para a análise, denominada “obstáculos estruturais” (em vermelho, na parte inferior do mapa). Em cada um dos contextos, os obstáculos estruturais agravam os impactos da pandemia: no contexto mais amplo, a influência de “aspectos interseccionais”, que aumentam a vulnerabilidade de algumas mulheres; no sistema de justiça, a histórica falta de investimento em infraestrutura tornou as instituições menos aptas para absorverem os impactos da pandemia e responderem de forma célere, adequada e eficaz.

Neste mapa estão expressos os fatores novos impostos pela pandemia e o conseqüente agravamento de antigos entraves ao acesso à justiça, expressos pela falta de investimento em infraestrutura. A análise dos dados comprovou a hipótese inicial da pesquisa: a pandemia não só agravou as condições precárias de acesso à justiça já existentes como também impôs novos.

#### *4.1.1 IMPACTOS DA PANDEMIA NA VIDA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA*

O impacto mais relevante na vida das mulheres foi observado nos relatos das equipes técnicas dos centros de referência e das policiais responsáveis pela Patrulha Maria da Penha. Por meio dos relatos das profissionais, foi possível identificar, por um lado, a intensificação da violência nos lares e, por outro, as dificuldades encontradas pelas mulheres vitimadas em acessar o sistema de justiça, seja para comunicar um crime, seja para conseguir prorrogação de medidas protetivas de urgência.

A análise dos dados revela alguns fatores de aumento da vulnerabilidade das mulheres, que foram codificadas no mapa acima. O isolamento provocou uma convivência mais intensa nos lares, e o aumento de tensão se refletiu no maior fluxo de ligações aos centros de referência. Números apresentados nas reuniões da Coem revelam um aumento de atendimentos em relação a anos anteriores: em

---

mulheres em situação de violência doméstica e familiar a fim de verificar o cumprimento das medidas protetivas deferidas no contexto da Lei Maria da Penha.

abril de 2019, o Ciam Chiquinha Gonzaga registrou 104 atendimentos; no mesmo mês, em 2020, foram registrados 288 atendimentos (Coem, 2020 c).

O confinamento com o próprio agressor foi descrito como causador de clima de muito nervosismo e tensão. Os atendimentos passaram a ser realizados por videochamada pelas equipes dos centros de referência, que descreveram um “adoecimento psíquico durante o período de isolamento social” (COEM, 2020 a).

O Núcleo Especial de Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem), da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, também apresentou aumento no número de atendimentos, se comparados com o mesmo período de anos anteriores:

uma média de 25 atendimentos por dia. Entre 4 e 22 de maio, foram 369 mulheres [do estado inteiro] atendidas no Nudem, por telefone, Whatsapp e e-mail. A maioria em busca de orientações sobre deferimentos e andamentos de processos, R.O.s [registros de ocorrência], etc (COEM, 2020 f).

A dependência econômica do parceiro e a insegurança alimentar, situações vividas por muitas mulheres antes da pandemia, foram agravadas com o desemprego gerado pela crise sanitária. Por outro lado, situações impostas pela pandemia e relatadas nas reuniões, como o medo das vítimas de contaminação nos abrigos, se apresentaram como novos obstáculos ao acesso à justiça. O fechamento de creches e escolas também impôs novas dificuldades para as mulheres que precisavam trabalhar e não tinham com quem deixar seus filhos (COEM, 2020 i).

Os impactos descritos na vida das mulheres em situação de violência doméstica foram agravados pela ausência de respostas eficazes do Poder Executivo na estruturação de políticas e programas efetivos para as mulheres em situação de violência. As respostas do Estado para mitigar a vulnerabilidade social e econômica da população em âmbito nacional e local vieram desacompanhadas de perspectiva de gênero, na medida em que as mulheres vitimadas pela violência doméstica e familiar não foram incluídas em quaisquer ações ou políticas públicas

durante a emergência sanitária. Em nível nacional, o auxílio emergencial<sup>13</sup> não contemplou mulheres em situação de violência doméstica. Já no município do Rio de Janeiro, uma estratégia local utilizada pelo Poder Executivo foi o abrigamento temporário de pessoas idosas em hotéis, que, de igual maneira, não incluiu as mulheres vítimas de violência doméstica em seu escopo.

Segundo Villarán (2008), a desigualdade social é uma trava ao acesso à justiça. A Corte IDH, órgão judicial do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), fixou na Opinião Consultiva nº 16 que “para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdade real de quienes son llevados ante la justicia” (CorteIDH, 99, p. 69). Ou seja, o Estado deve adotar medidas compensatórias para eficaz acesso à justiça pelas mulheres. (Villarán, 2008).

A vulnerabilidade das mulheres foi percebida em seu caráter interseccional. Mulheres pobres, com pouco ou nenhum acesso à internet, moradoras de “áreas de risco”<sup>14</sup>, mães que não tinham com quem deixar seus filhos, mulheres idosas que procuravam os centros de referência em busca de apoio psicológico/mental por conta confinamento” ou mesmo devido à dificuldade de manejo com a tecnologia foram identificadas como mais impactadas pela pandemia. Acerca do alcance da justiça na tutela de direitos e proteção de mulheres pobres, Villarán (2008) destaca que a deficiência de serviços da polícia e do Ministério Público constituem fatores a serem corrigidos.

As mulheres foram severamente impactadas pela pandemia da Covid-19: perderam seus empregos; as escolas e creches foram fechadas; houve aumento do convívio com os agressores durante o período. Outras pesquisas sobre o impacto da pandemia na vida das mulheres apontam maior vulnerabilização de mulheres negras, indígenas e que moram nas regiões periféricas, no campo e nas florestas,

---

<sup>13</sup> Benefício provisório instituído pela Lei de nº 13.982/2020, que previu, inicialmente, o repasse de 600 reais por três meses para trabalhadores que cumprirem determinados requisitos, dentre eles, a ausência de emprego formal e renda familiar per capita de até meio salário-mínimo ou renda mensal familiar de até três salários-mínimos. O auxílio foi prorrogado, mas com o valor reduzido, entre 150 reais e 375 reais, a depender da formação familiar.

<sup>14</sup> A expressão “áreas de risco” foi utilizada nos discursos codificados para se referir a localidades de difícil acesso pelo poder público ou de periculosidade devido à atuação de organizações criminosas.

mais atingidas pelo aumento da insegurança alimentar, desemprego e exclusão digital.<sup>15</sup>

Durante as reuniões da rede de enfrentamento à violência pela Coem, observou-se que muitas mulheres estavam sem emprego e em situação de insegurança alimentar. Essa situação fez com que vários serviços e instituições se mobilizassem para a arrecadação de cestas básicas e distribuição para as mulheres. A limitada resposta do poder público municipal/estadual se revelou extremamente burocratizada, e nem mesmo ações pontuais e de emergência para diminuir o agravamento da pandemia, como a distribuição de cestas básicas, foram organizadas. É evidente que as estratégias de ação para mitigar os impactos da pandemia por parte do poder público não devem se limitar somente à entrega de cestas básicas, mas, ainda assim, mesmo esta política assistencial poderia ter garantido às mulheres e seus filhos o que comer em casa.

#### 4.1.2 IMPACTOS DA PANDEMIA NAS INSTITUIÇÕES QUE COMPÕEM O SISTEMA DE JUSTIÇA

A ação integrada de instituições foi estabelecida no artigo 8º da norma programática da Lei Maria da Penha, que objetiva a articulação para a elaboração de polícias públicas de prevenção e combate a violência doméstica. Trata-se de um mecanismo inovador, mas que encontra enormes desafios para a atuação conjunta de instituições.

---

<sup>15</sup> Pesquisa realizada pela Rede Penssan (2021) revelou que a insegurança alimentar foi maior nos domicílios nos quais a pessoa de referência era mulher ou de raça/cor da pele autodeclarada preta ou parda ou com baixa escolaridade. De acordo com a ACNUDH (2020), as mulheres representam grande parte do trabalho precário e informal, com menor remuneração, incluindo o trabalho doméstico, e podem sofrer maior impacto econômico e, conseqüentemente, de sua autonomia em razão das medidas de austeridade para frear a pandemia. A instituição também cita a falta de inclusão digital, que limita ainda mais o trabalho a partir de casa. O Relatório da Pnad Contínua (2020) aponta maior desemprego de mulheres durante a pandemia: em maio de 2020, 23,5% das mulheres estavam afastadas dos seus postos de trabalho (com relação aos homens, a taxa foi de 15%). A taxa de desocupação também se revelou maior entre as mulheres: 16,9% em comparação a 11,8% dos homens. Sobre as condições de saneamento e os impactos com relação ao gênero, ver a pesquisa “Mulheres e Saneamento”, de 2019. Disponível em: [https://static1.squarespace.com/static/5beeb2594611a0f1b6318134/t/5c1d28cf03ce64afea2c667d/1545414939516/brk-ambiental\\_instituto-trata-brasil\\_mulheres-e-saneamento.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5beeb2594611a0f1b6318134/t/5c1d28cf03ce64afea2c667d/1545414939516/brk-ambiental_instituto-trata-brasil_mulheres-e-saneamento.pdf) Acesso em 02.04.2022

As reuniões com as instituições que compõem a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher<sup>16</sup> ocorreram semanalmente, desde o início da pandemia, com objetivo de aproximar as instituições, fomentar o compartilhamento de dificuldades e boas práticas. Estes encontros foram especialmente importantes para a coleta e sistematização dos dados.

Apesar da dificuldade de mapear os entraves ao acesso das mulheres ao sistema de justiça – especialmente com a expressiva cifra oculta –, a metodologia de exposição pontual de casos adotada pelas envolvidas nas reuniões fez com que demandas reprimidas fossem identificadas. Assim, quando casos de mulheres que não conseguiram acessar alguma instituição do sistema de justiça, de assistência ou saúde eram narrados, a solução era pensada em conjunto. Então, ainda que fora das estatísticas oficiais – já que estas mulheres não chegaram ao serviço desejado formalmente –, os obstáculos ao sistema de justiça puderam, em parte, ser mapeados. Mulheres que não possuíam recursos financeiros para chegar às delegacias, dificuldades de registros online relatadas pelos policiais da Patrulha Maria da Penha, dificuldade de atendimento no canal 197, relatada por uma promotora de justiça, entre muitos outros, foram exemplos levados às reuniões em busca de soluções.

No sistema de justiça não é incomum que os sistemas internos dos distintos órgãos não se comuniquem. Às vezes, uns são físicos, enquanto outros, eletrônicos. Há uma cultura institucional que raramente está voltada para a ação integrada, dialogada e para o estabelecimento em conjunto de diretrizes de atuação.

Nesse sentido, a Coem se estabelece como um órgão importante para esse alinhamento de perspectivas e estratégias. Durante o período de reuniões observado, os sistemas de registro de ocorrência da Polícia Civil e de

---

<sup>16</sup> A rede de enfrentamento à violência contra a mulher não se confunde com a rede de atendimento à mulher em situação de violência. A Secretaria de Política para as Mulheres definiu: “o conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Já a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e humanização do atendimento” (BRASIL, 2011, p. 13).

processamento do Tribunal de Justiça sofreram um processo de digitalização, possibilitando uma comunicação mais fluida entre as instituições e o registro de ocorrência online, uma alternativa importante durante o período de isolamento social. No entanto, o déficit no quadro de policiais fez com que o deslocamento de recursos humanos para a migração do sistema diminuísse o número de policiais no atendimento das vítimas. Além disso, em princípio, o registro online deveria ser uma alternativa, mas não a única opção.

A Resolução nº 152 de 4 de julho de 2020 da Secretaria de Estado de Polícia Civil (Sepol - RJ) estabeleceu as rotinas de funcionamento de suas unidades durante a emergência de saúde pública sem qualquer menção à violência doméstica como prioridade de atendimento policial.<sup>17</sup> Até a volta do atendimento presencial de todos os casos de comunicações de crimes, determinada pela Resolução nº 159 de 17 de fevereiro de 2021 da Sepol, os casos envolvendo violência doméstica não foram discriminados explicitamente no rol de casos urgentes que merecessem atendimento das vítimas nas unidades de polícia. Na prática, ficou a critério da autoridade policial determinar o que era “hipótese de emergência policial”. Em muitos casos, as vítimas não foram atendidas, sob o argumento de que o serviço não constava entre aqueles previstos para atendimento presencial.

Em muitos casos, o registro de ocorrência online passou a ser a única opção. Como o sistema eletrônico estava sendo implantado – e, portanto, precisava de ajustes –, e muitas mulheres não tinham acesso à internet ou não conseguiam preencher sozinhas os campos do registro, o acesso ficou prejudicado. Nos procedimentos judiciais, a suspensão ou a restrição dos serviços também impactou o acesso à justiça. O cancelamento das audiências causou especial preocupação com relação à prescrição de alguns crimes e aos processos com réus presos.

---

<sup>17</sup> Art. 1º - Fica suspenso o atendimento presencial em todas as unidades da Secretaria de Estado de Polícia Civil, até o dia 21 de junho de 2020, ressalvada a necessidade de atendimento de casos urgentes, a saber:

I - roubos de veículos;

II - casos em que possa ocorrer o perecimento da prova, demandando imediata intervenção policial;

III - homicídios e remoções de cadáver;

IV - autos de prisão em flagrante;

V - outros casos, a critério da autoridade policial ou dirigente do órgão, em que seja configurada hipótese de emergência policial.

A implantação do processo eletrônico nas varas criminais, nos tribunais do júri e nos I e V Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca da capital ocorreu a partir de 4 de maio de 2020. Com a migração, o diálogo entre as instituições passou a ser mais célere. No entanto, o período de adaptação ao novo sistema se deu em um momento de tensão provocado pela pandemia, e a alteração das rotinas devido às mudanças no sistema, aliada à alteração da rotina provocada pela pandemia, fez com que alguns procedimentos fossem prejudicados.

A necessidade de readequação das rotinas das instituições diante da restrição dos serviços revelou demandas já existentes que foram potencializadas e novos desafios impostos pela pandemia. As demandas por mais profissionais para o atendimento direto às vítimas foi observada sobretudo nos centros de referência, na Polícia Civil, na Polícia Militar (com a Patrulha Maria da Penha) e no Instituto Médico Legal.

Também aqui podemos citar a imposição de novos obstáculos e a potencialização de antigos entraves. A sala lilás do IML de Campo Grande teve atendimento diário limitado, enquanto a do Centro passou a funcionar apenas dois dias na semana, devido à disponibilidade de somente uma enfermeira (COEM, 2020 b). Tais limitações prejudicaram o atendimento e perícia das vítimas: mulheres e meninas que demandam maiores cuidados devido à extensão dos danos causados pela violência sexual.<sup>18</sup> O afastamento de muitos profissionais de enfermagem em quarentena ou cuidando de familiares com a COVID-19 foi citado como fator que afetou o funcionamento adequado do atendimento e da perícia às vítimas de violência sexual (COEM, 2020 f).

---

<sup>18</sup> O IBGE divulgou em 07/05/2021 dados da Pesquisa Nacional da Saúde (PNS) 2019, que mostra que pelo menos 8,9% das mulheres brasileiras já sofreram algum tipo de violência sexual na vida. A pesquisa ressaltou que, apenas nos últimos 12 meses que antecederam as entrevistas, 885 mil mulheres foram vítimas de violência sexual. Ademais, a pesquisa mostrou que a violência sexual gera consequências psicológicas: 60,2% das vítimas declararam que a agressão provocou “medo, tristeza, desânimo, dificuldades para dormir, ansiedade, depressão ou outras consequências psicológicas”. Conforme novos dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), a violência contra as mulheres permaneceu com o número praticamente inalterado na última década e começa entre a população mais jovem. Tais dados revelaram que, ao longo da vida, uma em cada três mulheres, cerca de 736 milhões, é submetida à violência física ou sexual por parte de seu parceiro ou à violência sexual por parte de um não parceiro.

Associadas à demanda de mais profissionais (seja por uma deficiência histórica no quadro de servidores, seja devido ao impacto da pandemia, que restringiu ainda mais os profissionais em alguns serviços), as demandas por equipamentos e investimentos de recursos financeiros também foram observadas.

- Demandas de pessoal

Os recursos humanos foram citados diversas vezes nas atas das reuniões como um dos aspectos mais problemáticos na estruturação de ações integradas entre as instituições. A redução do quadro profissional afetou a Polícia Civil, que já sofre há algumas décadas com uma falta de investimento na área, decorrente da crise pela qual atravessa o estado do Rio de Janeiro nas últimas décadas. A falta de investimentos em recursos humanos é potencializada pelo afastamento de servidores do grupo de risco diante da pandemia.

No caso da Polícia Civil, o déficit no quadro de policiais contratados dificultou a implementação de um canal de atendimento telefônico (COEM, 2020 e; 2020 I). O número 197 foi criado pela Polícia Civil a pedido da Coem, para atender mulheres vítimas de violência doméstica e pessoas idosas, garantindo o imediato registro de ocorrência. De extrema importância para o acesso das vítimas às delegacias, o canal teve dificuldades de implementação devido à carência de policiais para receberem as ligações.

Os centros de referência e o plantão judiciário também sofreram com a redução das equipes e, conseqüentemente, da capacidade de atendimento. Dos oito servidores, três estavam afastados, por pertencerem ao grupo de risco (COEM, 2020a).

A Patrulha Maria da Penha desempenhou função importante no acompanhamento das vítimas e no seguimento das medidas protetivas de urgência. Até julho de 2020, 5.706 mulheres haviam sido atendidas, sendo 4.857 inseridas no programa (COEM, 2020m). Apesar do sucesso do projeto, observou-se que a falta de recursos impediu o aumento de efetivo de sua cobertura. Áreas como a Baixada Fluminense, mais vulneráveis e com menos acesso a serviços e maior demanda aos patrulheiros, sofreram maior impacto com a falta de investimentos e ampliação do programa (COEM, 2020m).



Com relação à saúde, observou-se que o adoecimento de enfermeiras que realizam o atendimento de mulheres vítimas de violência sexual também impactou o atendimento. Já em relação aos exames periciais, destaca-se um déficit crônico no quadro de servidores, que se traduziu na falta de peritos para os exames de corpo de delito no IML de Duque de Caxias e de São Gonçalo (COEM, 2020 j).

- Demandas de infraestrutura

A categoria “demandas de estrutura” surgiu da codificação das narrativas a respeito das carências de equipamentos e bens materiais para que o serviço fosse oferecido adequadamente. Identificamos que já havia uma precarização de muitos serviços de atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar. A pandemia agravou essa situação, na medida em que materiais de proteção individual se tornaram indispensáveis para a segurança dos(as) profissionais.

Nas primeiras reuniões, após a identificação de entraves ligados à suspensão das atividades presenciais e às dificuldades ligadas à migração dos sistemas, o atendimento por um canal telefônico exclusivo para vítimas de violência doméstica comunicarem os crimes foi ventilado como solução. No entanto, as linhas telefônicas das delegacias de polícia “caíram em desuso a partir do momento em que houve a crise no estado e a conseqüente redução de pessoal” (COEM, 2020 b). Há uma média de oito linhas telefônicas por delegacia de polícia e, mesmo sendo possível solicitar a reativação de algumas, o problema persistia, devido à falta de policiais que pudessem ser realocados exclusivamente para esse serviço (COEM, 2020 h). A possibilidade de disponibilizar um celular para cada delegacia foi inviabilizada por falta de verbas (COEM, 2020 g). Conforme ponderado por um representante da Polícia Civil em uma das reuniões, a escassez de recursos (humanos e financeiros) dificulta a implantação de melhorias (COEM, 2020 h).

Nos centros de referência, a falta de um celular para que as profissionais pudessem fazer o atendimento remoto demorou meses para ser solucionada. Durante muitas reuniões, o problema, que impacta diretamente o acesso de vítimas ao atendimento da rede e, em princípio, seria de simples resolução, persistiu, sem que celulares funcionais fossem disponibilizados. Por alguns meses, as profissionais tiveram que utilizar seus celulares pessoais para realizar os atendimentos.

As casas-abrigo<sup>19</sup>, que, nos últimos anos, vêm sofrendo com constantes cortes orçamentários, não foram priorizadas para o recebimento de equipamentos de proteção individual (EPI). Em algumas, o material foi doado por organizações sem fins lucrativos.

Além da carência de recursos humanos, conforme mencionado acima, o atendimento das vítimas no IML, especialmente nas salas lilás, foi prejudicado pelas limitações da estrutura física (sala pequena e sem ventilação), pela escassez de EPIs e materiais de limpeza (para manter constante higienização do ambiente) e pela precarização dos equipamentos por ausência de manutenção.

- Demanda de dados

A elaboração de ações e estratégias em conjunto diante de uma situação de emergência revelou a importância de dados e estudos em diferentes aspectos. O preenchimento do formulário de risco durante a comunicação do crime à autoridade policial foi mencionado como uma fonte de “metadados/dados estatísticos importantes para a política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres” (COEM, 2020 d). Os centros de referência e o Núcleo de Atendimento à Mulher da Defensoria Pública forneceram dados internos com frequência, por meio dos quais se observou o incremento da busca por esses serviços.

A falta de uma cultura institucional que fomente e invista na geração de uma base de dados sobre as usuárias e o serviço oferecido que possa ser disponibilizada (nos limites da lei) afeta negativamente o estabelecimento de estratégias e ações integradas. Uma base de dados integrada permitiria mapear de forma mais eficaz o percurso institucional das mulheres que buscam atendimento na saúde ou nas delegacias e, então, identificar entraves dentro do próprio sistema de justiça.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> As casas-abrigo são espaços em que vítimas de violência doméstica, vulneráveis socialmente, são acolhidas. Possuem equipe multidisciplinar, com assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e advogados que atuam na proteção das mulheres.

<sup>20</sup> Em 2021 foi promulgada a Lei 14.232, que institui a “Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres”, com a finalidade de reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra as mulheres. A PNAINFO prevê a integração das bases de dados dos órgãos de atendimento à mulher e um Registro Unificado de Dados e Informações sobre Violência contra as Mulheres que deve conter informações relevantes para conhecer melhor o contexto da violência e o perfil das pessoas envolvidas: local, data, hora da

De igual maneira, a elaboração de pesquisas empíricas para identificar os motivos pelos quais algumas mulheres nunca chegaram às instituições do sistema de justiça em diferentes contextos seria de fundamental importância para a construção de estratégias ainda mais eficazes de acesso à justiça.

Para a efetivação do acesso à justiça para as mulheres e o fomento de uma cultura de diálogo institucional para coibir violências e desigualdades estruturais, torna-se necessária a criação de um *mainstreaming* de gênero, que, nas palavras de Vargas (2011), seria

la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de manera que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas, por parte de las personas actoras normalmente involucradas en la adopción de medidas. En realidad, se trata de un enfoque transformador con cuerpo teórico propio, que apunta a analizar los impactos diferentes del sistema de género en varones y mujeres, a tener en cuenta las especificidades de las personas como seres integrales y a implementar medidas para corregir las desigualdades. (Vargas, 2011, p. 83)

Destaca-se, assim, que a transversalização do gênero nos sistemas de justiça permite o desenvolvimento de processos políticos e a elaboração de políticas públicas que incorporem a igualdade de gênero, a fim de coibir os processos de subalternização das mulheres.

## 4.2 RESPOSTAS À PANDEMIA: AÇÃO INTEGRADA

---

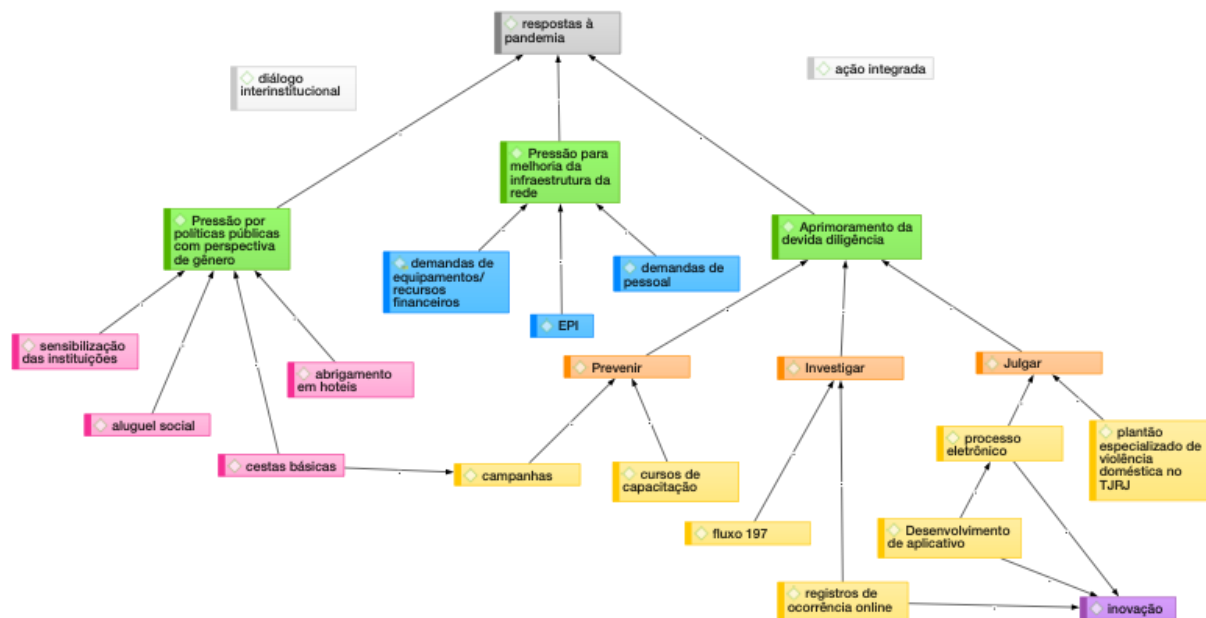
violência, meio utilizado, descrição da agressão e tipo de violência (inciso I); perfil da mulher agredida, incluídas informações sobre idade, raça/etnia, deficiência, renda, profissão, escolaridade, procedência de área rural ou urbana e relação com o agressor (inciso II); características do agressor, incluídas informações sobre idade, raça/etnia, deficiência, renda, profissão, escolaridade, procedência de área rural ou urbana e relação com a mulher agredida (inciso III); histórico de ocorrências envolvendo violência tanto da agredida quanto do agressor (inciso IV); ocorrências registradas pelos órgãos policiais (inciso V); entre outros.

A segunda parte deste artigo se destina a apresentar a análise de algumas ações integradas articuladas através da Coem para mitigar os impactos da pandemia no acesso à justiça. Os esforços também incluíram ações de prevenção e diálogo com o poder público, em busca de políticas destinadas às mulheres em situação de violência e melhorias na infraestrutura da rede de proteção.

Assim como o anterior, o mapa abaixo foi elaborado a partir da aplicação da teoria/método da análise situacional.

## Figura 2

Mapa Respostas à pandemia



Fonte: elaborado pelas autoras

A codificação através do método da *grounded theory* revelou algumas categorias de análise expostas no mapa situacional acima. Observou-se que as respostas articuladas nas reuniões da Coem poderiam ser entendidas em três eixos: a pressão por políticas e ações com perspectiva de gênero, a pressão para melhoria da infraestrutura das instituições que compõem a rede de proteção à mulher em situação de violência e aprimoramentos dos serviços e expedientes que refletem no dever da devida diligência.

No primeiro eixo, verificamos os contínuos esforços para sensibilizar outras instituições, públicas e privadas, dentro e fora do sistema de justiça sobre a importância de maiores investimentos de recursos (financeiros e humanos) e engajamento em campanhas de conscientização. Na Coem, estiveram reunidas profissionais especializadas na temática da violência contra a mulher que relataram uma luta constante para visibilizar a temática em suas instituições. Observamos também um esforço por sensibilizar empresas a participarem de campanhas de conscientização e denúncias da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Ainda neste eixo, destaca-se a pressão pela inclusão das mulheres em situação de violência em alguns benefícios, ações e programas, tais como o programa lançado pela prefeitura do Rio de Janeiro para abrigamento de idosos em hotéis, o aluguel social (destinado a vítimas de enchentes) e a distribuição de cestas básicas como medida de emergência para as mulheres em situação de insegurança alimentar.

No segundo eixo estão as medidas destinadas à melhoria da infraestrutura de alguns serviços que, ao longo dos últimos anos, sofreram impacto negativo com a crise do estado do Rio de Janeiro. A partir da identificação da carência de equipamentos, pessoal e investimento em inovação, observamos que a Coem serviu como um instrumento para mediação e pressão por melhorias.

No último eixo, as respostas à pandemia articuladas pela Coem foram agrupadas no conceito de “aprimoramento da devida diligência”, identificando as ações para impactar a eficácia do acesso à justiça de mulheres em situação de violência de gênero. Percebemos que as subcategorias correspondiam a alguns dos deveres do Estado brasileiro de devida diligência, firmados na alínea b do artigo 7º da Convenção de Belém do Pará, que determina o empenho dos Estados-partes para “agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher”. A Recomendação nº 33 do Comitê Cedaw soma a estes deveres o de reparação “a todos os crimes cometidos contra mulheres, sejam por atores estatais ou não estatais” (ONU, 2015).

Portanto, as ações de resposta que objetivaram um impacto positivo na efetividade da prestação jurisdicional foram subdivididas conforme seu objetivo de “prevenir”, “investigar” ou “julgar”.

Em diversos julgados, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já manifestou seu entendimento acerca do dever de devida diligência. No caso

Campo Algodonero vs. México, a sentença aborda as estratégias de prevenção integral por um duplo viés: a prevenção de fatores de risco e o fortalecimento das instituições para uma resposta efetiva aos casos de violência contra a mulher.

[L]os Estados deben adoptar **medidas integrales** para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, **deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias**. La estrategia de prevención debe ser **integral**, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que, en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará. (Corte IDH, 2009, par. 258, grifos nossos)

A responsabilização internacional do Estado por um ato praticado por um particular ocorre pela ausência de devida diligência, tanto em seu sentido estrito, isto é, para dar uma resposta ao caso concreto, quanto ao dever de prevenção de futuras violações.

Un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención. (Corte IDH, 1988, par. 172).

Portanto, a obrigação de devida diligência implica o dever dos Estados-parte de organizarem seus aparatos governamentais e estruturas através das quais se manifesta o poder público para que sejam capazes de responder ao ilícito praticado sem dilação e de forma eficaz.

As reuniões frequentes da Coem para mapeamento e integração institucional serviram para a estruturação de estratégias de prevenção. Observamos duas formas de atuação na prevenção: a elaboração de cursos de capacitação interinstitucionais e a estruturação de campanhas de conscientização. Ao logo do período analisado, identificamos os cursos de capacitação de: policiais civis, policiais militares (capacitação os operadores do 190, despachantes de viaturas, os policiais da Patrulha Maria da Penha, os operadores das salas de operações dos interiores e os subcomandantes dos batalhões), farmacêuticos (participantes da campanha Sinal Vermelho), servidores do Tribunal de Justiça (servidores em exercício nos cartórios de juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, tribunais do júri e servidores de equipe técnica da comarca da capital).

Também observamos a estruturação da campanha nacional Sinal Vermelho e da campanha Confinamento sem Violência em âmbito estadual.

Lançada em 10 de junho de 2020, a campanha Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica, de iniciativa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em parceria com o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), tem como principal objetivo constituir um canal silencioso de denúncia da violência doméstica. O desenho de um “X” vermelho na palma das mãos pode ser feito pela vítima e exibido para qualquer funcionário das farmácias participantes da campanha, que deve prestar auxílio à vítima e acionar a Polícia Militar através do número 190.<sup>21</sup>

A campanha Confinamento sem Violência teve como objetivo a conscientização sobre as diferentes formas de violência doméstica e a divulgação

---

<sup>21</sup> Segundo narrado em uma das reuniões, uma mulher que sofreu violência do marido durante 16 anos conseguiu obter ajuda após trocar a foto de seu perfil no WhatsApp pelo “X” vermelho. O sucesso da campanha em âmbito nacional se deu pela cooperação de diversos tribunais de justiça do país, que, por meio das coordenadorias da mulher e a iniciativa privada. Em 2021, a Lei 14.188 inseriu formalmente a campanha no ordenamento jurídico brasileiro. A cartilha da campanha Sinal Vermelho está disponível em: <https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/07/cartilha-sinal-vermelho-AMB-7.pdf> Acesso em 4 abr. 2022.

de números de serviço para buscar ajuda. Os cartazes da ação foram distribuídos por todo estado em locais considerados estratégicos como hospitais, igrejas e comércios com auxílio da Patrulha Maria da Penha.

As ações agrupadas na categoria “investigar” objetivaram facilitar o acesso das mulheres às delegacias. A criação de um canal específico com discagem 197 foi estruturada durante muitas reuniões. Como visto, a efetividade dessa medida esbarrou na falta de recursos humanos nas delegacias de polícia.

A migração do sistema para possibilitar a realização do registro de ocorrência online foi implementada um pouco antes da pandemia. O sistema eletrônico permitiu melhor comunicação entre as instituições, tornando mais céleres os expedientes. O registro de ocorrência (R.O.) online possibilitou a comunicação dos crimes sem que a vítima precisasse ir presencialmente à delegacia de polícia.

No entanto, por ser um sistema em processo de implementação e diante da suspensão do atendimento presencial nas delegacias, o registro online, que deveria ser mais uma alternativa, passou a ser a única possibilidade de comunicação dos crimes. Se, por um lado, ele ampliou o acesso, permitindo a solicitação de medidas protetivas de urgência de forma virtual, sem que a vítima tenha que sair de sua própria residência, por outro, limitou as possibilidades de inúmeras mulheres sem letramento digital ou acesso à internet. Observamos relatos de dificuldade das vítimas de preenchimento do R.O. online, que acabavam sendo cancelados. Uma vez mais, a falta de investimento em recursos humanos e o déficit no quadro de funcionários nas polícias impuseram barreiras aos registros de ocorrência.

Por fim, na última categoria “julgar”, destacamos a instituição do regime de plantão especializado da violência doméstica e familiar contra a mulher no plantão extraordinário do TJERJ. Após a decretação do isolamento social e a consequente limitação das atividades no tribunal, os processos urgentes, que seriam decididos pelo plantão ordinário dos juizados especializados, passaram a ser decididos pelo plantão extraordinário, apreciados por juízes/as sem experiência em violência doméstica. A possibilidade de decisões judiciais proferidas sem perspectiva de gênero em prejuízo das mulheres justificou a articulação, pela Coem, de um plantão especializado. Conforme estabelecido na Portaria M/447, sete juizados de violência doméstica e familiar foram designados para receber as medidas de



natureza urgente, em regime de escala, através de um rodízio de atendimentos, designando uma juíza por dia.

Durante o primeiro ano da pandemia, uma parceira foi estruturada entre o Tribunal de Justiça e a Universidade Federal do Rio de Janeiro para elaboração de um aplicativo para que as mulheres vítimas de violência doméstica pudessem realizar pedidos de medidas protetivas de urgência sem que fosse necessário seu descolamento. Trata-se do Maria da Penha Virtual, um aplicativo web, uma página virtual que se comporta como um aplicativo e pode ser acessado de qualquer dispositivo eletrônico, por meio de um link. Ao acessar o aplicativo, a vítima preenche um formulário com seus dados pessoais, dados do agressor e informações sobre a agressão sofrida, além de poder anexar foto e áudio para comprovação da violência sofrida. Após a inserção dos dados, um documento de solicitação de medida protetiva é gerado e encaminhado para o setor de distribuição do Tribunal de Justiça para então ser enviado para um dos juizados especializados do município do Rio de Janeiro, com competência em violência doméstica e familiar contra a mulher.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O confinamento provocado pela pandemia e as medidas de combate ao coronavírus exacerbaram, em diversos países, a situação de violência doméstica e familiar. A tensão global vivida nesse período se reflete nos lares e no aumento do trabalho doméstico, historicamente desenvolvido por mulheres e sem qualquer remuneração. O cuidado com as crianças (que estavam com as aulas suspensas), de idosos (que requerem atenção especial) e com a casa, somado à instabilidade no emprego/trabalho e à incerteza em relação ao futuro da pandemia, fez com que os casos de violência doméstica aumentassem em muitos países.

Observamos que as barreiras ao acesso à justiça que já existiam antes da pandemia aumentaram durante o período, exigindo das instituições que compõem a rede de enfrentamento à violência diálogos e encontros frequentes. Como resultado, identificou-se que a limitação de serviço presencial impactou especialmente a vida das mulheres com acesso precário à internet e os moradores de localidades de difícil acesso pelo poder público, como periferias e favelas.

As reuniões da Coem destinadas ao diálogo das instituições da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher foram especialmente importantes para a coleta e sistematização dos dados. Apesar da dificuldade de mapear os entraves do acesso das mulheres ao sistema de justiça, a metodologia de exposição pontual de casos adotada pelas envolvidas nas reuniões fez com que demandas reprimidas fossem identificadas. Quando casos de mulheres que não conseguiram acessar alguma instituição do sistema de justiça, de assistência ou saúde era narrado, a barreira era identificada e uma possível solução pensada em conjunto. Então, ainda que fora das estatísticas oficiais – já que estas mulheres não chegaram ao serviço desejado formalmente – os obstáculos ao sistema de justiça puderam, em parte, ser mapeados.

A codificação dessas narrativas levou à conclusão de que além dos obstáculos estruturais, a pandemia de Covid-19 agravou a situação de muitas instituições ligadas ao atendimento das mulheres em situação de violência doméstica, que há algumas décadas sofrem com a falta de investimento, sobretudo a Polícia Civil e o Instituto Médico Legal. Alguns dos obstáculos identificados foram: falta de recursos financeiros para chegar às delegacias, dificuldades com os registros online relatadas pelos policiais da Patrulha Maria da Penha, dificuldade de atendimento no canal 197 relatada por uma promotora de justiça, ausência de servidores capacitados em *gender-sensitive approaches*, a falta de equipamentos de proteção individual e de telefone nos centros de referência de atendimento às mulheres, e até a distância dos fóruns e o medo da contaminação pelo vírus da Covid-19.

A segunda parte da pesquisa mapeou as ações de resposta à emergência sanitária instaurada pela pandemia de Covid-19 realizadas pelas instituições do sistema de justiça que compõem a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres: a elaboração de campanhas de conscientização, de cursos de capacitação, a criação do aplicativo Maria da Penha virtual, a estruturação do canal 197 da Polícia Civil, o fortalecimento das instituições da rede de atendimento às mulheres, a criação de plantões eletrônicos para o atendimento das mulheres, a obtenção de estrutura para os centros de atendimento às mulheres, conquistas que foram obtidas pela articulação das instituições que compõem o sistema de justiça.

Concluimos que a Coem se estabeleceu como um órgão estratégico para identificar obstáculos e articular, em diálogo com as instituições que compõem a rede, estratégias de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. O processo de codificação das atas revelou algumas categorias de análise acerca das respostas articuladas pelas instituições: 1) a pressão por políticas e ações com perspectiva de gênero; 2) a pressão para melhoria da infraestrutura das instituições que compõem a rede de proteção à mulher em situação de violência; e 3) aprimoramentos dos serviços e expedientes que refletem no dever da devida diligência.

A estratégia de analisar as atas da Coem permitiu a identificação de gargalos na comunicação de crimes que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher, que historicamente figuram como cifras ocultas, já que não constam nos registros oficiais. A principal limitação desse estudo diz respeito à identificação dos obstáculos que sequer chegaram ao conhecimento de um dos profissionais que participaram das reuniões durante o período analisado. Mulheres imersas no ciclo de violência, a ponto de não comunicarem a violência sofrida às autoridades judiciais ou com medo de contágio em delegacias, unidades de saúde e centros de atendimento são exemplos de casos que não puderam ser mapeados pela fonte de dados e abordagem metodológica escolhidas. Como explicitado, a violência doméstica é uma forma de violência com altos índices de cifras ocultas, que seguem sendo um desafio para pesquisas empíricas que pretendem refletir sobre o (não) acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) (2020). *Declaración Del Grupo De Trabajo Sobre La Discriminación Contra Las Mujeres Y Niñas. Las Respuestas A La Pandemia De Covid-19 No Deben Descartar A Las Mujeres y Niñas*. 20 abril. Disponível em: <https://www.ohchr.org/es/2020/04/statement-un-working-group-discrimination-against-women-and-girls-responses-covid-19>. Acesso Em 10 Mar. 2021.

- Araújo Júnior, J. M. (1996). Vitimação Entre Estudantes De Direito Da Uerj: Um Estudo De Criminografia (Violência e Criminalidade Tríplice Violação Da Cidadania). In: *Revista Brasileira De Ciências Criminais*. Vol. 16, São Paulo: Out./Dez.
- Bodelón, E. (2013). *Violencia de Género y Las Respuestas de Los Sistemas Penales*. Ediciones Didot.
- Brasil (2006). Lei 11.340/06, De 6 de Agosto de 2006. Cria Mecanismos Para Coibir a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, Brasília, Df.
- Brasil (2011). *Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres*. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República Brasília.
- Bueno, S., & Lima, R. (Coords) (2020). *Anuário De Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro De Segurança Pública.
- Bueno, S., & Lima, R. (Coords) (2021). *Anuário De Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro De Segurança Pública.
- Bueno, S. et al (2021). *Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil - 3ª Edição*. Fórum Brasileiro De Segurança Pública.
- Câmara, G. (2008). *Programa De Política Criminal: Orientado para a Vítima de Crime*. São Paulo: Ed. Coimbra.
- Cavenaghi, S. & Alves, J. E. (2018). *Mulheres Chefes De Família No Brasil: Avanços e Desafios*. Rio De Janeiro: Ens-Cpes, 120 P. Disponível Em: [https://www.ens.edu.br/arquivos/mulheres-chefes-de-familia-no-brasil-estudo-sobre-seguro-edicao-32\\_1.pdf](https://www.ens.edu.br/arquivos/mulheres-chefes-de-familia-no-brasil-estudo-sobre-seguro-edicao-32_1.pdf) Acesso Em: 20 Out. 2021.
- Cervini, R. (2002). *Os Processos De Descriminalização*. São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais.
- Clarke, A et al. (2016) *Situational Analysis In Practice: Mapping Research With Grounded Theory* / Adele E. Clarke, Carrie Friese And Rachel Washburn, Editors. New York: Routledge.
- Comissão Interamericana De Direitos Humanos (CIDH) (2001). Relatório nº 54/01. Caso 12.051. Mérito. (Maria Da Penha Fernandez Vs. Brasil) 4 de Abril De 2001.

Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Annualrep/2000port/12051.htm>  
Acesso Em: 10 Mar. 2021.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2018). Resolução nº 254 de 04 de novembro de 2018. Institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e Dá Outras Providências. Dje/Cnj Nº 167/2018, de 05/09/2018, P. 55-59.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2021). Produtividade Mensal. Disponível Em: [https://paineis.cnj.jus.br/qvajaxzfc/opensdoc.htm?document=qvw\\_l%2fpainelcnj.qvw&host=qvs%4oneodimio03&anonymous=true&sheet=shpdprincipal](https://paineis.cnj.jus.br/qvajaxzfc/opensdoc.htm?document=qvw_l%2fpainelcnj.qvw&host=qvs%4oneodimio03&anonymous=true&sheet=shpdprincipal). Acesso Em: 01 Ago. 2021.

Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 a). Ata 6. Pandemia - Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. 15 de Abril de 2020, Mimeo.

Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 b). Ata 8. Polícia Civil – Registro de Ocorrência Online. 29 de Abril de 2020, Mimeo.

Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 c). Ata 11. Secretarias Estadual e Municipal, 13 de Maio de 2020, Mimeo.

Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 d). Ata 13. Ti PCERJ e DGTEC. 15 de Maio de 2020, Mimeo.

Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 e). Ata 15. Pandemia - Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. 20 de Maio de 2020, Mimeo.

Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 f). Ata 18. Pandemia - Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. 27 de Maio de 2020, Mimeo.

Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 g). Ata 30. Pandemia - Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. 24 De Junho De 2020, Mimeo.

- Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 h). Ata 34. Ações Para Atendimento das Mulheres Vítimas na PCERJ. 7 de Julho de 2020, Mimeo.
- Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 i). Ata 36. Pandemia - Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. 8 De Julho De 2020, Mimeo.
- Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 j). Ata 39. Capacitação Peritos Criminais. 20 De Julho de 2020, Mimeo.
- Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 l). Ata 40. Apresentação do Fluxo de Atendimento da Rotina do 197 Para Adequação À Lei 14.022/2020. 20 de Julho de 2020, Mimeo.
- Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (Coem) (2020 m). Ata 42. Convênio Patrulha Maria da Penha e Projeto Violeta Estadual. 27 De Julho De 2020.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1999). Opinión Consultiva Oc-16. El Derecho A La Información Sobre La Assistência Consular Em El Marco De Las Garantias Del Debido Processo Legal. Costa Rica Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf) acesso em: 12 set. 2021.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1988). Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988 (fondo). Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2009). Caso González y otras (“campo algodouero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2021). Caso Márcia Barbosa e Souza e Outros vs. Brasil. Sentença de 7 de Setembro de 2021. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. San José, Costa Rica, 24 de Novembro de 2021. Disponível Em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_435\\_Por.Pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_435_Por.Pdf) Acesso em 20 Jan. 2022.

- Fernández, L. M. (2017). *Mente Firme E Coração Blindado: Uma Teoria Da Presentificação Social Na Prática Comunicacional de Representar o Crime no Proibido*. Tese Apresentada Ao Programa De Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-Usp).
- Fórum Brasileiro De Segurança Pública (FBSP) (2020). *Nota Técnica Violência Doméstica Durante a Pandemia de Covid-19*, 16 de Abril de 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf> Acesso Em: 28 Jul.2021.
- Giamberardino, A. (2015). *Crítica da Pena e Justiça Restaurativa: A Censura para Além da Punição*. Florianópolis: Empório do Direito.
- Giannini, R. A et al (2020). Violência contra mulheres: como a pandemia calou um fenômeno já silencioso. Instituto Igarapé.
- Glaser, B. & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery Of Grounded Theory*. New Brunswick, Aidine Transaction, (Reimpresso Em 2006).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019). Pesquisa Nacional de Saúde 2019. Disponível em: <https://Agenciadenoticias.Ibge.Gov.Br/Agencia-Sala-De-Imprensa/2013-Agencia-De-Noticias/Releases/30660-Pns-2019-Em-Um-Ano-29-1-Milhoes-De-Pessoas-De-18-Anos-Ou-Mais-Sofreram-Violencia-Psicologica-Fisica-Ou-Sexual-No-Brasil> Acesso Em: 20 Set. 2021.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020). Pnad Contínua Setembro de 2020. Rio De Janeiro, 2020. Disponível Em: <https://Biblioteca.Ibge.Gov.Br/Visualizacao/Livros/Liv101763.Pdf> Acesso Em 02.04.2022.
- Instituto de Segurança Pública (ISP). (2021). Monitor da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher no Período de Isolamento Social. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/monitor/> Acesso em: 27 Jul. 2021.
- Mello, A. R. & Paiva, L. M L. (2020). *Lei Maria Da Penha Na Prática*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Organização das Nações Unidas (ONU) (2015). Recomendação Geral no 33 Sobre o Acesso das Mulheres à Justiça. Comitê Sobre a Eliminação da Discriminação

- Contra as Mulheres. Tradução Para o Português: Valéria Pandjjarjian Revisão: Silvia Pimentel (Comitê Cedaw). Distr. Geral 3 de Agosto de 2015.
- Organização das Nações Unidas (ONU) (2012). Comitê da Cedaw. Observações Finais do Comitê Para a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher - Brasil. UN Doc. Cedaw/C/Bra/Co/7. 23 de Março de 2012, Par. 18.
- Paiva, L. M. L.; Santoro, A. E. R. (2020). Limites Possibilidades E Armadilhas Do Direito Penal nos Crimes que Envolvem Violência de Gênero. In: *Coleção 80 Anos do Código Penal: Volume Iii: Parte Especial: Segundo Tomo/ Maria Thereza de Assis Moura E Miguel Reale Júnior, Coordenadores.* –São Paulo: Thompson Reuters, Brasil.
- Rede Penssan. Vigisan (2021). Inquérito Nacional Sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, Vox Populi. Disponível em: [Olheparaafome.Com.Br/Vigisan\\_Inseguranca\\_Alimentar.Pdf](https://olheparaafome.com.br/vigisan_inseguranca_alimentar.pdf) Acesso Em 02.04.2022.
- Rosa, L. (2016) *O Modelo Consensual de Justiça Criminal e a Vítima de Crime.* 2016. 131 F. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca.
- Sabadell, A. L.; Paiva, L. M. L. (2019). La Actuación De Las Instituciones Del Sistema De Justicia Brasileño En La Elaboración De Acciones De Combate A La Violencia Doméstica. *Studi Sulla Questione Criminale: Le Violenze Maschili Contro Le Donne*, Xiv, N. 1-2, 2019, Pp. 107-130.
- Saffioti, H. *Gênero, Patriarcado, Violência* / Heleieth Iara Bongiovani Saffioti. São Paulo. Editora Perseu Abramo, 2ª Reimp., 2004.
- Salgado, A. & Saad-Diniz, E. (2017). Violência e Vitimização Como Custos Sociais da Pobreza e da Desigualdade na América Latina. In: Saad-Diniz, Eduardo (Org.). *O Lugar da Vítima nas Ciências Criminais.* São Paulo: Liberars.
- Suárez, M. & Bandeira, L. (2001). *A Politização da Violência Contra a Mulher e o Fortalecimento da Cidadania.* Série Sociológica, no. 191. Brasília – DF: UNB.
- Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ) (2017). Ato Executivo 182/2017. Institui a Coordenadoria Estadual Da Mulher Em Situação De Violência Doméstica E Familiar (Coem) No Âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Publicação - DJERJ, Adm, n. 184.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ) (2021) Observatório Judicial da Violência Contra a Mulher. Disponível em: [Http://Portaltj.Tjrj.Jus.Br/Web/Guest/Observatorio-Judicial-Violencia-Mulher/Feminicidio/Dados-Estatisticos](http://Portaltj.Tjrj.Jus.Br/Web/Guest/Observatorio-Judicial-Violencia-Mulher/Feminicidio/Dados-Estatisticos). Acesso Em: 29 Jul. 2021.

Vargas, R. (2011). Acceso a La Justicia Para las Mujeres...El Labirinto Androcêntrico del Derecho. *Revista IIDH*. Vol. 53, Pp. 33-62. Disponível em: [Https://www.corteidh.or.cr/tablas/R26673.pdf](https://www.corteidh.or.cr/tablas/R26673.pdf). Acesso em: 29 Jul. 2021.

Villarán, S. (2008). El Acceso a la Justicia Para Las Mujeres. En: *Interpretación de los Principios De Igualdad y No Discriminación Para los Derechos de las Mujeres En Los Instrumentos del Sistema Interamericano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R.: IIDH, Pp. 262 – 278. Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1498/interpretacion-principios-en-si-esp-2009.pdf> Acesso em: 28 Jul. 2021.

**Lívia de Meira Lima Paiva:** Doutora e Mestre em Direito na linha de pesquisa Direitos Humanos, Sociedade e Arte, ambos na UFRJ com período de pesquisa doutoral no Instituto de Investigaciones Jurídicas da UNAM/México. Atualmente é professora efetiva e pesquisadora do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), membro do Fórum Permanente de Direitos Humanos da EMERJ e pesquisadora do NUPEGRE (Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia) na mesma instituição.

**Adriana Ramos de Mello:** Juíza Titular do I Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela Universidade Cândido Mendes e em Criminologia pela Universidade de Barcelona, e Doutora em Direito Público e Filosofia Juridicopolítica pela Universidade Autônoma de Barcelona. Professora e conferencista da EMERJ e Presidente do Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia NUPEGRE, na mesma instituição. Professora do Mestrado Profissional em Direitos Humanos, Justiça e Saúde do Departamento de Direitos Humanos, Saúde e Diversidade Cultural (DIHS) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Formadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Integrante do Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

**Maria Helena Barros Oliveira:** Pós-doutora em pelo Centro de Estudos Sociais - CES - UC/PT, Doutora em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. É responsável no Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, nos Cursos de Mestrado e Doutorado pelas disciplinas Direito Humanos e Saúde, Liberdade de Expressão, Liberdades Fundamentais e Democracia e O Direito Humano à Saúde na Atenção às Urgências e no Acesso Hospitalar. Coordenadora do Doutorado Internacional Direitos Humanos, Saúde Global e Políticas da Vida, Fiocruz/CES. Vice presidente do Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia - NUPEGRE, da EMERJ.

**Katerine Jatahy Kitsos Nygaard:** Juíza de Direito Titular da Comarca de Rio das Flores. especialista em Gênero e Direito pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Portucalense Infante Dom Henrique. Professora da EMERJ e da Escola de Administração Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (ESAJ). Membro da Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência (COEM) e do Comitê de Promoção da Igualdade de Gênero e de Prevenção e Enfrentamento dos Assédios Moral e Sexual e da Discriminação (COGEN), ambos do TJRJ. Presidenta do XV Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

**Rosângela Pereira da Silva:** Mestranda do Núcleo de Políticas Públicas e Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro e graduada em serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É especialista em Gênero e Direito pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e colaboradora no Programa de Estudos e Debates dos Povos Africanos e Afro-Americanos - PROAFRO/UERJ. Além de pesquisadora colaboradora do Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia/NUPREG/EMERJ. Diretora do Centro Especializado de Atendimento à Mulher Chiquinha Gonzaga/ Prefeitura do Rio de Janeiro.

**Elaine Gomes dos Santos:** Advogada, professora, mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, especialista em Direito público e privado pela EMERJ e graduada em Direito pela Universidade Veiga de Almeida.

**Thalyta Eloah Alves Santana:** Advogada, Especializada em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e em Direito Processual Civil pela UNIAMÉRICA, é bolsista de pesquisa no NUPEGRE/EMERJ.

**Vanessa Guimarães dos Santos:** Professora e advogada. Especializada em Direito Público e Privado na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e em Ordem Jurídica e Ministério Público na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (FEMPERJ). Pesquisadora do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIDH-RJ).

**Data de submissão:** 22/12/2022.

**Data de aprovação:** 17/07/2022.