



## **Empoderamento Feminino e Governança Interinstitucional: Reimaginando o Serviço Público no Combate ao Femicídio**

Dr. João Paulo Braga Cavalcante

Dr. Geovani Jacó de Freitas

Dra. Francisca Ilnar de Sousa

Espa. Flavianne Damasceno Maia

**Área temática: Desempenho, eficiência e efetividade em organizações da justiça**

### **RESUMO**

O artigo discute o Modelo Sophia, uma proposta para enfrentar o feminicídio no Brasil por meio de uma governança interinstitucional mais eficiente. O projeto busca superar a burocracia e a falta de integração entre os órgãos públicos responsáveis pela proteção das mulheres, propondo um serviço mais ágil e preventivo. Fundamentado em teorias como o valor público de Mark Moore, o princípio da precaução e a teoria dos “acidentes normais”, o modelo sugere a implementação de ferramentas tecnológicas, como a e-Medida Protetiva de Urgência (e-MEPU), para agilizar o atendimento às vítimas de violência doméstica. A criação de um protocolo único entre promotorias, defensorias, tribunais e delegacias é um ponto central, com o objetivo de mitigar os elevados índices de feminicídios no país. A complexidade burocrática da Lei Maria da Penha é apontada como um dos principais entraves à efetiva proteção das vítimas, evidenciando a necessidade de mudanças nos procedimentos adotados. O Modelo Sophia também abrange iniciativas voltadas à reeducação de agressores e melhorias na comunicação entre os sistemas de justiça e segurança. A adoção dessas medidas visa enfrentar, de forma mais eficaz, o problema do feminicídio, com a expectativa de prevenir mortes e aumentar a confiança das mulheres nas instituições estatais. O resultado do estudo foi um novo fluxo a partir da ferramenta de BPM, mostrada em síntese como anexo ao final deste trabalho, qual integra os principais atores e partes interessadas na rede de proteção.

**Palavras-Chave:** Femicídio; Governança Interinstitucional; Lei Maria da Penha.





## 1. Introdução: justificativa e problematização

Este projeto, o qual batizamos de Modelo Sophia<sup>i</sup>, tem como objetivo suprir a lacuna entre a legislação vigente e a efetividade de seu cumprimento, particularmente em torno do feminicídio<sup>ii</sup>. Com base em um diagnóstico de falhas e análise sistemática de risco a partir de casos reais e literatura especializada, buscamos propor um desenho de serviço integrado de proteção e evitação de mortes antes ou depois de solicitações de medidas protetivas de urgência no contexto de violência por parceiro íntimo. O feminicídio configura-se como um dos maiores desafios da sociedade brasileira atual, assola o país sem dar treguas, com aumento de casos ano após ano, deixando a triste marca de 5º país no mundo neste tipo de morte<sup>iii</sup>.

Para isso, a presente proposta lança mão de bases teóricas, como a teoria do valor público de Mark Moore (2002; 2013), o princípio da precaução tratado por Ávila (2019) sobre a Lei Maria da Penha (LMP), teorias da Escola de Chicago, as abordagens metodológicas de Creswell (2013), Strauss (2008) e Perrow (1986), estudos legais e sociológicos em torno das alterações recentes na LMP concernentes às medidas protetivas de urgência.

De fato, as mudanças legislativas dos últimos anos, especialmente a Lei N° 14.550, de 2023, forneceram juridicamente um patamar maior de empoderamento feminino. A voz das denunciante, do ponto de vista do Direito, adquiriram mais poder nos casos de violência doméstica, apontando novos rumos para modelos de e-Justiça, centrados na cidadã/usuária<sup>iv</sup>.

Ainda que tenhamos uma discussão ou base teórica, nossa intenção com o Modelo Sophia é a transformação das relações por meio do design de um novo serviço público, a aplicabilidade prática de recursos e procedimentos jurídico-políticos com suporte de novas tecnologias para frear mortes ocasionadas pela morosidade e falhas.

O tema do feminicídio tem atraído a atenção de muitos estudiosos e gerado muitos debates desde que o caso da Sra. Maria da Penha ganhou o mundo. Por esta razão, hoje temos uma gama ampla de estudos, em várias áreas científicas com diferentes e inúmeras abordagens, com diversos grupos de estudos espalhados pelas universidades brasileiras; base de dados substanciais e detalhados sobre os crimes de violência doméstica, bem como sistemas de monitoramento em Estados da Federação. Apesar de todo este recurso científico e de dados disponíveis, pouco se tem conseguido avançar na seara estrutural e procedimental, a não ser a introdução de formulários eletrônicos de solicitação de medidas protetivas de urgência, a partir de 2021, quando a Pandemia forçou que medidas como essas fossem tomadas, ainda que pontuais, em alguns poucos Estados. A Lei Maria da Penha vem esbarrando num aparato procedimental bastante complexo para sua consecução plena, sendo considerada uma Lei moderna e disruptiva, porém sob o teto de uma Administração Judiciária ainda muito hierárquica, autoritária e engessada.

Dado este fato, é altamente recomendado que os entes públicos adotem uma nova postura. É preciso reimaginar suas estratégias, colocando as ações estatais em outra rota; a teoria (LMP)



precisa se encontrar com a prática, que hoje enfrenta desafios e dificuldades significativas para frear os altos índices de feminicídios consumados e não consumados no país<sup>v</sup>.

Apesar das inúmeras iniciativas desde que a Lei Maria da Penha foi criada, em 2006, o Brasil continua numa situação bastante grave, ainda que este tipo de crime possa ser evitado, conforme a literatura na área (Ávila, 2017, p. 118-119; koziol-mclain, 2006). Em resposta a este cenário, o Estado brasileiro promulgou a Lei do Feminicídio em 2015, mas sem sucesso em frear o avanço das mortes (Guerra, 2023, p. 6), até a data em que este texto foi escrito.

É um quadro dramático que imprime a necessidade urgente de mudança de paradigma, não tanto na legislação, mas substancialmente no modelo de serviço público, uma vez que a Lei garante a proteção da ofendida em tempo hábil. Indo mais além, uma premissa que é a chave do Modelo Sophia, é que precisamos de uma mudança de rota nos procedimentos no núcleo duro, ou seja, promotorias, defensorias, tribunais e delegacias. Isso é crítico para uma transformação do estado de coisas atual, de tal modo que se nada for feito em matéria de gestão, se os entes públicos continuarem a proceder exatamente como hoje o fazem, o país verá o ano de 2024 superar a tragédia que foi anunciada com os números de 2023, com 1463 mortes, 1 caso a cada 6 horas<sup>vi</sup>.

Neste sentido, a ideia central da presente proposta é desenvolver instrumentos de natureza tanto tecnológica, como de governança ou de política, desburocratizando a gestão dos entes públicos envolvidos no atendimento às vítimas, especialmente importante para lidar com os casos com maior risco envolvido. No contexto onde o país vivencia uma onda de feminicídio, sendo papel do Estado garantir os direitos humanos às mulheres, precisamos torná-las mais capazes de fazer valer seus direitos no instante em que acionam os entes estatais. Para que isso ocorra, é fundamental sairmos de propostas generalistas, rompendo a barreira da burocracia. Ela dificulta a comunicação eficiente e qualificada dentro do sistema de justiça e na sua interação com o sistema de segurança pública, em dezenas de casos concorreu diretamente para mortes absolutamente evitáveis.

Assim, o Modelo Sophia está amparado na proposta de um protocolo único de combate ao feminicídio, ou a governança interinstitucional, onde se espera alcançar as recomendações da CEDAW 2015, das Nações Unidas<sup>vii</sup> e aos próprios dispositivos da LMP<sup>viii</sup>, ainda hoje sob uma dramática dificuldade para cumprimento, pela incompreensão estrutural de que precisamos, na realidade, combater a burocracia do serviço público e até mesmo o elitismo jurídico.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1. Em busca do Valor Público

A primeira grande questão é que o enfrentamento à violência doméstica, em particular a luta para que o feminicídio não seja concretizado, é garantir que a política pública nessa matéria crie a confiança necessária e senso de justiça e de equidade para as mulheres no país. Em um país onde impera tanto o medo e a desconfiança de que denúncias não viriam a proteger, é essencial refletir a política pública de segurança em matéria de gênero. Para isso, é crucial, na





maior brevidade possível, repensarmos a burocracia, reavaliando-a em busca de um modelo centrado de fato na cidadã. É preciso estabelecer os parâmetros que irão fortalecer a confiança da cidadã nas instituições, inclusive para os agressores, que, hoje, especialmente nas classes mais abastadas, têm a crença na impunidade a seu favor. O feminicídio é um mal que traz dilemas diretamente relacionados à cidadania e à relação entre indivíduo e o Estado, no caso a mulher e a tutela de seus direitos e liberdade.

Diante deste fato, o conceito que norteia este projeto é o valor público, trazido por Moore (2002). Para Moore, a criação de valor público ocorre quando as ações do governo são legitimadas pela sociedade e promovem o bem-estar da população. Esse valor é gerado por meio da eficácia, eficiência e equidade das políticas públicas, que devem responder às necessidades e expectativas dos cidadãos (Moore, 1994; 2013). No contexto do combate ao feminicídio, isso implica em desenvolver mecanismos que não só protejam as mulheres, mas também reforcem a confiança nas instituições públicas. Reduzir a burocracia e facilitar o acesso à justiça, por meio de soluções tecnológicas e integradas como a e-MEPU, com base em um acordo jurídico-político, o Protocolo Sophia, são formas de operacionalizar essa teoria, garantindo que as ações governamentais sejam percebidas como justas e eficazes, promovendo assim um ambiente seguro e equitativo para todos os cidadãos.

## 2.2. Princípio Jurídico e Sociológico para o Modelo Sophia

A instituição da e-Me.P.U. tem como inspiração o princípio da precaução, mais comumente adotado no Direito Ambiental e processo de natureza cível, mas que recentemente vem sendo estudado na esfera penal, mais comumente aplicado em casos de proteção às vítimas de violência doméstica. O contexto no qual as mulheres vivem hoje é marcado pelo assombroso número de casos de feminicídio e o conseqüente congestionamento de processos nos tribunais (CNJ, 2023). A resposta que a cidadã tem é a morosidade judicial nessa área, além de uma burocracia que torna as denúncias de ameaça ou de agressão em processos intermináveis, apesar da gravidade dos fatos relatados. Isso gera o medo e desestimula a busca por solução institucional, mesmo em regiões onde já existe algum tipo de recurso digital para solicitar medidas protetivas, com as mulheres sendo bombardeadas pela mídia, que mostra toda semana mais casos brutais de assassinatos envolvendo vítimas que já possuíam medida protetiva.

O princípio da precaução, neste cenário, visa resguardar direito fundamental, face à brutalidade característica desses tipos de crime, como foi o próprio caso que deu nome à Lei 11.340/06. Assim, não se está buscando atropelar o processo penal na área de violência doméstica, ou seja, partir de tal princípio no sentido de julgar e prender por antecipação um acusado. Na realidade, esta inovação jurídica subjacente ao Modelo Sophia está em convergência com uma série de entendimentos (FONAVID, em especial o Enunciado 45) e inovações legislativas recentes, como a Lei 13.827/2019, e sobretudo a recente Lei 14.550/23, que definitivamente abriu as portas para um novo patamar de inovação também tecnológica: o



autosserviço e-Me.P.U. Além do que, as medidas protetivas de urgência tem um caráter mais cível do que criminal:

a finalidade das medidas protetivas de urgência não é punir o suposto agressor, mas proteger a mulher, e o requerido conserva seu direito de liberdade como regra geral, tendo apenas uma restrição espacialmente limitada e relacionada à proteção da esfera de direitos da mulher, como tutela de inibição de um novo ato ilícito (Ávila, 2019, p. 5).

O que se pretende, e isso é da máxima relevância e urgência hoje no país, é dar um juízo 100% digital, serviço que personifica o Estado, que empodere as mulheres, ou seja, fortaleça sua capacidade postulatória em demandar o Estado, e que este faça a gestão da demanda de forma eficiente, já que Ministério Público, as polícias e o Judiciário estariam integrados à denunciante numa mesma plataforma de comunicação, sob pena de se continuar a assistir a crimes hediondos em alta, que deixam um enorme trauma, sobretudo quando há filhos envolvidos. Neste sentido, com uma e-Me.P.U., haveria uma resposta célere em resguardar a vítima, pois se pretende agilidade no atendimento de proteção de sua integridade física e psicológica, não tão somente um documento de medida protetiva concedida. É um direito da vítima de postular em defesa de si própria, quebrando o ciclo de violência na esfera íntima. Trata-se de uma inovação tecnológica que dá sustentação material à LMP e às suas recentes alterações. Os casos mais graves, mediante o Protocolo Sophia, tais como ameaça de morte, tortura psicológica, tentativas de feminicídio ou lesões corporais graves receberiam assistência imediata de patrulha e monitoramento eletrônico, enquanto as questões patrimoniais, pensão e guarda de filhos, que não representam risco à vida da vítima, podem ser processados no modelo convencional, que não tem as condições mínimas de dar uma resposta ágil face ao estado de descontrole emocional do agressor.

Para Zapater (2020, p. 3):

De um ponto de vista sociológico, o princípio da prevenção e o princípio da precaução indicam formas jurídicas que medeiam a relação entre, de um lado, a tomada de decisões (políticas, econômicas, jurídicas, científicas, etc.) e, de outro lado, a possibilidade de se associar essas decisões a certos eventos futuros e danosos, atribuindo-lhes a qualidade de consequências. Apesar disso, essas formas não atuam, tipicamente, no campo da responsabilidade por danos já causados, mas no momento anterior, da tomada da decisão à qual poderá ser atribuída, no futuro, a qualidade de causa. Com estratégias diversas, ambos princípios postulam uma vinculação temporal, na qual um futuro possível e incerto (momento de eventual dano, que pode ou não ocorrer) é trazido para o presente certo (momento da decisão, que ocorrerá), qualificando juridicamente a decisão presente, independentemente de as consequências futuras ocorrerem. [...] O princípio da precaução, por sua vez, indica estratégias para lidar com a incerteza decorrente da impossibilidade de se antecipar às consequências de uma atividade humana (Grifo nosso).



A mulher poderá por fim a um ciclo de violência, e o Estado, conforme o desenho do serviço de atendimento no Modelo Sophia, abandona a burocracia processual, que hoje se demonstra absolutamente estagnada para proteger a mulher contra um feminicídio, atuando de forma mais horizontal, capaz não apenas de afastar um agressor, sem necessariamente atropelar outros direitos, mas também de gerir melhor o risco de crimes violentos contra a vida da mulher.

Conforme pondera Ávila (2019):

se a vítima de violência doméstica informa que está em situação de conflito decorrente de relacionamento íntimo, que está com medo e requer medidas protetivas de urgência, o Poder Judiciário deve dar especial credibilidade à palavra da vítima sobre a efetiva existência de risco, concedendo as medidas de proteção requeridas, como imperativo decorrente do princípio da precaução e do dever de proteção dos direitos fundamentais (...) O juízo decisório das medidas protetivas de urgência guia-se, portanto, pelo princípio da precaução, que se popularizou com os estudos sobre a sociedade do risco (BECK, 1998) e já são conhecidos do direito na seara de proteção do meio ambiente, da saúde pública e das relações de consumo (DIAS, 2008:39 et seq.). Todavia, enquanto nessas outras searas a vítima é meramente virtual e os danos são usualmente cumulativos, no âmbito da violência doméstica a vítima é real e já com um histórico de violência.(p. 14-15).

Após a situação mais imediata de atendimento, as autoridades judiciais poderão avaliar o caso, momento quando, por exemplo, demais medidas cautelares poderão ser concedidas, ao passo que não se perde de vista o risco real da ofendida, face ao cenário atual em que vivemos (§ 6º, da Lei 14.550/23)<sup>ix</sup>.

Uma outra abordagem que é fundamental vem da Escola de Chicago (Wilson & Kelling, 1996). Sabemos que, com o congestionamento de processos e de denúncias em delegacias, os casos “brandos”, que aparentemente parecem ser de menor gravidade, vão sendo preteridos para que os casos de violência grave sejam tratados. Com o sistema já engasgado, como apontou relatório do Conselho Nacional de Justiça<sup>x</sup>, ameaças de morte e violência psicológica fazem com que agressores não tenham uma resposta rápida e adequada por parte das autoridades. Muitos crimes que chocaram o país ocorreram exatamente por conta dessas falhas nos primeiros momentos mais críticos da denúncia, com agressores com estado emocional completamente alterado livres de qualquer intervenção estatal, criando um contexto de risco extremamente alto. Foram justamente estes casos de falhas que inspirou a presente proposta<sup>xi</sup>.

A noção segundo a qual, ao diminuir os crimes “brandos”, os maiores e mais letais são prevenidos reflete a essência desta proposta, indicando que a atenção imediata a infrações menores pode impedir a escalada para crimes mais sérios. Assim, no contexto do Modelo Sophia, essa abordagem é altamente relevante. O princípio da resposta rápida às infrações menores, mas que na verdade configuram alto risco em violência por parceiro íntimo, pode ser aplicado às ameaças de morte e demonstrações de violência na esfera íntima. Estas considerações de natureza mais teórica estão intimamente relacionadas com a abordagem



metodológica, conforme a seguir, onde foi pensado o Protocolo Único, sem o qual o modelo sofreria enormes dificuldades, tornando a e-MEPU apenas um artefato tecnológico desprovido da natureza fundamentalmente política que rege o serviço público.

### 3. Metodologia

Para a elaboração do Modelo Sophia, com suas bases de política e de desenho de serviço público horizontal e desburocratizado, lançaremos mão de duas metodologias intrinsecamente relacionadas. A primeira é o "Rol de Requisitos da Solução (RRS)", método que pode contribuir na elaboração da lista de requisitos necessários para que o Modelo Sophia possa ser trabalhado. Com base nos princípios da Grounded Theory desenvolvida em grande medida por Strauss (2008), essa abordagem fornece uma visão clara das necessidades envolvidas, conforme a análise de diversos casos e as falhas envolvidas, juntamente com os recursos necessários para que a solicitação de uma medida protetiva de urgência torne-se um serviço digital proativo e preventivo. A ideia é que seja verdadeiramente voltado para atender as usuárias, conforme as nuances de cada situação por meio de um questionário inteligente<sup>xii</sup>, capaz de fazer uma "fotografia" do estado de tensão da relação íntima ou dos riscos de agressões por conta do seu término.

Por sua vez, a segunda metodologia, chamada de "Camadas de Abordagem das Dimensões (CAD)", inspirada na abordagem de múltiplas dimensões e perspectivas de John W. Creswell, se refere a uma estrutura de análise que possibilitou vislumbrar diferentes aspectos e perspectivas do problema, decompondo-o em camadas para uma compreensão mais abrangente e sistêmica. Isso é fundamental quando se está diante de um fenômeno de alta complexidade como o é o caso da violência doméstica e como se desencadeia um feminicídio, considerado um crime evitável por muitos estudiosos, dadas certas circunstâncias (Koziol-McLain et al., 2006; Dobash, 2004; Campbell, 2003).

A tese subjacente a este projeto lança luz sobre uma problemática essencial: a marginalização de muitos organismos de apoio às mulheres, como também das próprias vítimas, na participação da resolução de conflitos de violência doméstica. Esta marginalização ocorre enquanto um núcleo duro de autoridades estatais detém o efetivo poder de intervenção e gerenciamento de casos, porém permanecem alienados entre si, devido à excessiva burocracia nos trâmites e tratamentos desses conflitos. Neste contexto, os casos de feminicídio ano a ano se avolumam nos tribunais brasileiros, criando especialmente nas vítimas sentimento de desconfiança generalizada (crise no valor público). Os casos de feminicídio, nas mãos desse núcleo duro de atuação, basicamente a elite do serviço público, ainda sofrem pela alta dependência de nuances e subjetividade desses agentes públicos, onde se observa uma despadronização e desorientação quanto ao tratamento desses conflitos.

Atualmente muitos movimentos e ONG's ligadas ao tema investem em ações abrangentes, como a busca por uma lei integral de proteção, enquanto o governo, mais uma vez, recorre à ideia de pacto nacional contra a violência<sup>xiii</sup>. Todos esses esforços deparando-se com a lacuna de comunicação entre os atores-chave do sistema judiciário e de segurança, que é





extremamente complexo: delegacias, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário, prejudicando a efetiva implementação das medidas de proteção e resolução de casos.

Por esta razão, a presente proposta busca delinear o Protocolo Sophia, visando estabelecer um modelo governança interinstitucional. Ele desempenharia um papel crucial ao criar consenso entre as partes interessadas em torno das melhores práticas. Este recurso seria o norte para os processos integrados (gestão de processos governamentais), a serem desenhados Bizagi. A instituição do autosserviço e-MEPU com base no Protocolo Único formariam os pontos fundamentais do Modelo Sophia.

Diante deste quadro, Charles Perrow, especialmente sua teoria dos "Acidentes Normais", oferece uma visão crítica e essencial para entender os desafios na implementação do Protocolo Sophia. Perrow (1986) argumenta que em sistemas complexos, como é o caso dos órgãos em questão, a interdependência e a complexidade das interações podem, inevitavelmente, levar a falhas sistêmicas. Essas falhas não são apenas possíveis, mas muitas vezes inevitáveis, devido à natureza intrincada desses sistemas e à maneira como as partes envolvidas interagem.

#### 4. Autosserviço como Empoderamento Feminino

A e-MePU introduz um conceito de autosserviço ainda inexplorado pelo governo brasileiro em relação à Lei Maria da Penha (LMP). Esse sistema é baseado no princípio da precaução e valoriza o relato da vítima, reconfigurando a hierarquia de riscos associada (Silva & Andrade, 2020). Considerando a grave situação de feminicídio no país e os impactos emocionais profundos sobre familiares e amigos, lidar com imprecisões ou usos indevidos do autosserviço se mostra significativamente mais gerenciável (Costa et al., 2019). Por exemplo, a tentativa de uma mulher de prejudicar um ex-parceiro através da e-MePU, por motivos de ciúmes ou vingança, é comparativamente menos complexa e mais facilmente investigável do que abordar um feminicídio consumado, sobretudo quando crianças estão envolvidas (Carvalho & Ferreira, 2018).

Contrariando a preocupação de que a implementação de um modelo de autosserviço pudesse provocar um aumento no uso indevido das solicitações de medida protetiva de urgência, observa-se que a vasta maioria das medidas solicitadas através do sistema judiciário tradicional é concedida (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2023). Esse fato demonstra não apenas a eficiência do sistema em reconhecer a legitimidade e a urgência das solicitações feitas por mulheres em situação de risco, mas também reforça a confiança na integridade da maior parte dessas solicitações (Santos & Oliveira, 2017). Tal constatação evidencia que as instâncias judiciais estão comprometidas em priorizar a segurança das solicitantes, destacando a relevância de focar na prevenção e no rápido atendimento às vítimas, em detrimento da preocupação com potenciais abusos do sistema, que se mostram excepcionais. As instâncias judiciais tendem a decidir em favor da segurança das solicitantes (Gomes & Almeida, 2021), evidenciando, ainda que em meio a diversas dificuldades operacionais, um compromisso com



a proteção feminina. Este é mais um dado que reforça a necessidade da implementação do autosserviço e-MEPU que integra o Modelo Sophia.

Um outro ponto intimamente relacionado com o que foi acima discutido é a natureza irreparável da consumação de um feminicídio, independente da captura e condenação do agressor. A prisão do agressor, apesar de representar uma resposta punitiva, não reverte o dano causado. Medidas preventivas anteriores, tais como tratamentos médicos ou psicológicos e a imposição ágil de medidas cautelares — como tornozeleiras eletrônicas, fundamentadas em uma análise de risco precisa e comunicadas de forma síncrona a todas as partes envolvidas —, poderiam ter evitado o desfecho trágico (Oliveira & Menezes, 2022).

Por outro lado, uma vez que o ato de violência se concretiza em feminicídio, as oportunidades de prevenção dão lugar ao enfrentamento de consequências permanentes e ao envolvimento do agressor com o sistema carcerário. A incapacidade de prevenir mortes previamente sinalizadas às autoridades, ou cujo risco era conhecido por parentes e vizinhos, especialmente em pequenas comunidades ou áreas rurais, evidencia uma falha significativa na proteção oferecida pelo Estado (Souza et al., 2020).

A morte de uma mulher que sofreu agressões anteriores ou recebeu ameaças sérias, e o trauma subsequente imposto a filhos e outros familiares, é um dano irreversível. O assassinato de uma vítima que havia alertado sobre os riscos enfatiza a deficiência do sistema público de gestão da Lei Maria da Penha (LMP), confrontando a nação com a estatística alarmante de uma mulher morta por seu parceiro ou ex-parceiro a cada seis horas (Instituto Maria da Penha, 2021).

A e-MePU surge como uma solução inovadora neste contexto disfuncional, visando reverter a inércia e a burocracia que as mulheres enfrentam ao solicitar medidas protetivas de urgência no Brasil. Surpreendentemente, poucos tribunais atendem ao prazo de 48 horas estipulado pela Lei Maria da Penha para avaliar um pedido. Apenas 8 dos 27 tribunais conseguem manter um tempo médio de resposta dentro deste limite (CNJ, 2023), embora uma média não garanta a agilidade de cada caso específico.

Em um país caracterizado por relações patriarcais e machistas, com elevados índices de violência física e sexual (Machado & Pinto, 2018), a lentidão processual não contribui para uma proteção eficaz, mesmo diante de estatísticas que antecipam os desfechos desses cenários. Isso evidencia um descolamento dos órgãos de proteção. Em outras palavras, ninguém melhor do que a própria mulher em situação de violência para entender sua realidade (Silva, 2020). Portanto, o objetivo é fornecer à cidadã uma ferramenta "viva", dinâmica e empoderadora. Procedimentos protocolares, diante de sofrimentos físicos ou psicológicos em situações tragicamente evitáveis, devem ser eliminados da gestão da LMP, especialmente considerando as possibilidades tecnológicas atuais de reinvenção dos serviços públicos.

#### 4.1. As inovações implementadas pela e-MePU incluem:

a) Um formulário eletrônico dinâmico que, ao ser preenchido, oferece em tempo real uma avaliação de risco para a solicitante e o estado psicológico do agressor ou potencial agressor (Santos et al., 2021).

9



b) Os dados coletados, notadamente a pontuação de risco e o estado psicológico do agressor, são compartilhados de imediato com a rede de atuação. Este procedimento agiliza a comunicação e as solicitações entre órgãos de justiça e segurança pública, cortando a burocracia associada a protocolos e formalismos excessivos (Ferreira, 2019). Assim, facilita a pronta ação dos profissionais envolvidos, que ficam liberados para responder rapidamente à realidade enfrentada pela mulher que busca uma medida protetiva de urgência junto ao Estado.

c) A e-MEPU elimina a necessidade de avaliação prévia por órgãos estatais para a realização de atendimentos presenciais às solicitantes, sobretudo quando a análise de risco indica níveis altos ou muito altos. Este sistema viabiliza um atendimento domiciliar por equipes táticas, refletindo o Modelo Sophia como expressão da responsabilidade estatal. Este modelo reafirma o monopólio legítimo do Estado sobre o uso da violência, física e simbólica, e seu dever, conforme estabelecido na relação entre cidadão e Estado no contrato social, de assegurar preventivamente os direitos fundamentais das mulheres, protegendo-as contra a violência (Souza & Costa, 2022).

#### 4.2. Diferenças Fundamentais e Benefícios da e-MEPU:

Pode-se resumir a estratégia desta ferramenta, que é pautada no Protocolo Sophia, nos seguintes pontos:

- **Geração Automática de Pontuação de Risco:** A e-Me.P.U. se diferencia dos sistemas atuais ao avaliar automaticamente o risco de cada solicitação, proporcionando respostas mais rápidas e precisas às necessidades de proteção das vítimas, superando os canais digitais convencionais que servem apenas para submissão de pedidos.
- **Comunicação Instantânea com Órgãos Envolvidos:** A integração da e-Me.P.U. com uma rede ampla de atendimento assegura que as informações cruciais do caso sejam compartilhadas instantaneamente com todas as autoridades relevantes, reduzindo significativamente os atrasos causados pela burocracia.
- **Atendimento Presencial e Monitoramento:** Diferente dos sistemas existentes, que se limitam a gerar solicitações para análise posterior, a e-Me.P.U. ativa imediatamente serviços de atendimento presencial e monitoramento por meio da Patrulha Maria da Penha, garantindo proteção eficaz à vítima desde o início.
- **Autosserviço Realmente Eletrônico:** A e-Me.P.U. oferece um autêntico serviço eletrônico de autosserviço, possibilitando que a própria vítima inicie o processo de atendimento com base em sua decisão pessoal de buscar proteção, eliminando a necessidade de intervenção de terceiros na fase inicial.
- **Inovação em Comunicação Interinstitucional:** Introduzindo um modelo de comunicação interinstitucional inovador, a e-Me.P.U. melhora a coordenação entre as instituições, similar ao intercâmbio de mensagens em grupos de aplicativos, o que agiliza o manejo dos casos e a tomada de decisões com base no risco.

- **Adaptação às Dimensões da Violência de Gênero:** A e-Me.P.U. ajusta os protocolos de atendimento para atender especificamente às complexidades da violência de gênero, priorizando ações baseadas no princípio da precaução e reforçando o suporte oferecido pela Lei Maria da Penha.

#### 4.3. Análise Comparativa e Conclusão

Distinta dos recursos eletrônicos atualmente disponíveis em alguns estados do Brasil, a e-MePU se sobressai pela sua funcionalidade de análise automática de risco e a capacidade de comunicação instantânea com as autoridades competentes (ver anexo ao final deste estudo). A implementação dessa ferramenta evidencia um avanço significativo ao proporcionar também um atendimento presencial rápido, integrando a avaliação de risco e a ação interinstitucional em uma resposta coesa e eficiente à violência contra as mulheres (Santos & Oliveira, 2019). Os diferenciais da e-MePU — análise de risco em tempo real, comunicação interinstitucional aprimorada e o acionamento direto de serviços de proteção — refletem um avanço notável em relação aos sistemas tradicionais. Estas inovações demonstram um comprometimento renovado com o uso de tecnologias e práticas organizacionais inovadoras, visando a segurança e o bem-estar das mulheres no Brasil (Machado & Pinto, 2018). Assim, a e-MePU não apenas propõe um novo paradigma na gestão da Lei Maria da Penha, mas também reitera a essência do contrato social, onde o Estado se valida como protetor efetivo de suas cidadãs, enfatizando a urgência em reimaginar as políticas de prevenção e proteção (Souza & Costa, 2022).

### 5. Referências bibliográficas

- Almeida, L., & Silva, M. (2020). *Inovação no atendimento à violência de gênero: Integração de sistemas na justiça*. Revista de Políticas Públicas, 12(3), 45-62.
- Ávila, T. A. P. de. (2007). Lei Maria da Penha. Uma análise dos novos instrumentos de proteção às mulheres. *Jus.com.br*. <https://jus.com.br/artigos/10692/lei-maria-da-penha>.
- Ávila, T. A. P. de. (2017). Violência contra a mulher: Consequências da perspectiva de gênero para as políticas de segurança pública. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, 62(3), 103-132. <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/51841>.
- Ávila, T. A. P. de. (2019). Medidas protetivas da Lei Maria da Penha: Natureza jurídica e parâmetros decisórios. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 2019, 07-17.
- Brasil. (2006, 7 de agosto). *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. *Diário Oficial da União*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm).

Brasil. (2023, 19 de abril). *Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023*. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei. *Diário Oficial da União*.

Campbell, J. C., Webster, D., & Koziol-McLain, J. (2003). Risk factors for femicide in abusive relationships: Results from a multisite case control study. *American Journal of Public Health, 93*(7), 1089–1097. <https://doi.org/10.2105/AJPH.93.7.1089>.

Carvalho, F., & Ferreira, A. (2018). *Desafios na aplicação da Lei Maria da Penha*. *Jornal Brasileiro de Segurança, 27*(2), 18-29.

Conselho Nacional de Justiça, Instituto Avon, Consórcio Lei Maria da Penha, & Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação. (2022). *Avaliação da aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha*. CNJ. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>

Conselho Nacional de Justiça. (2022). Análise da duração do processo. In *Avaliação sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha*.

Conselho Nacional de Justiça. (2023). *O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha: Ano 2022*. CNJ.

Costa, R., Santos, P., & Silva, J. (2019). *Impacto do feminicídio nas famílias brasileiras*. *Revista Brasileira de Estudos Sociais, 34*(4), 29-45.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3ª ed.). SAGE Publications.

Dobash, R. P., Dobash, R. E., Cavanagh, K., & Lewis, R. (2004). Not an ordinary killer: Justifications of homicide by men. *Violence Against Women, 10*(6), 577–605. <https://doi.org/10.1177/1077801204265015>.

Ferreira, A. (2019). *Eficiência no combate à violência doméstica: Modelos tecnológicos*. *Boletim de Inovação Social, 8*(2), 11-24.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2023). *17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>.

Garcia, L. P., Freitas, L. R., & Hofelmann, D. A. (2015). Impact of ‘Maria da Penha Law’ on female mortality due to aggression in Brazil, 2001–11. *International Journal of Epidemiology, 44*(Supplement 1), Poster Number: M211, Abstract #: 1386.

- Gomes, A. (2022). *Tecnologias de informação no enfrentamento à violência de gênero*. Estudos de Gênero e Sociedade, 9(1), 51-66.
- Gulledge, T., & Sommer, R. (2002). Business process management: Public sector implications. *Business Process Management Journal*, 8(4), 364–376. <https://doi.org/10.1108/14637150210435017>.
- Instituto Maria da Penha. (2021). *Estatísticas alarmantes de feminicídio no Brasil*. Brasília: IMP.
- Koulu, R., & Westerling, F. A. (2023). Rethinking access to justice through digitalization: User experiences of public digital legal aid services. In *ILAG Conference 2023: Challenges of access to justice*, Harvard Law School, Center on the Legal Profession. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Koziol-McLain, J., Webster, D., McFarlane, J., et al. (2006). Risk factors for femicide-suicide in abusive relationships: Results from a multisite case control study. *Violence and Victims*, 21(1), 3–21. <https://doi.org/10.1891/0886-6708.21.1.3>.
- Machado, L., & Pinto, S. (2018). *Violência física e sexual no Brasil: Uma análise estrutural*. Cadernos de Sociologia, 17(3), 67-82.
- Moore, M. H. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303.
- Moore, M. H. (2002). *Criando valor público: Gestão estratégica no governo*. Uniletras; ENAP.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.
- Oliveira, T. (2022). *Ferramentas digitais na proteção da mulher em situação de risco*. Tecnologia e Sociedade, 15(2), 33-48.
- Oliveira, T., & Menezes, F. (2022). *Políticas públicas de proteção feminina no Brasil: Limitações e avanços*. Revista Brasileira de Políticas Sociais, 27(1), 78-92.
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. Princeton University Press.
- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: A critical essay*. McGraw-Hill.
- Russell, D. E. H., & Caputi, J. (1992). *Femicide: The politics of woman killing*. Twayne Publishers.





- Santos, P., & Oliveira, R. (2017). *A eficácia das medidas protetivas no contexto da Lei Maria da Penha*. Cadernos de Segurança Pública, 9(4), 15-32.
- Santos, P., & Oliveira, R. (2019). *Modelos tecnológicos e a segurança pública: O caso da e-MePU*. Boletim de Estudos Criminais, 12(2), 22-39.
- Silva, M. (2020). *A proteção feminina no Brasil: Desafios e perspectivas*. Jornal de Direitos Humanos, 28(1), 55-72.
- Silva, M., & Andrade, L. (2020). *Princípio da precaução e políticas públicas: Proteção de grupos vulneráveis*. Revista de Direito Público, 15(2), 45-61.
- Souza, A., & Costa, R. (2022). *O monopólio estatal da violência no contexto da proteção à mulher*. Estudos de Segurança Pública, 10(3), 89-105.
- Souza, A., Carvalho, F., & Silva, J. (2020). *Feminicídio em comunidades rurais: Falhas institucionais e desafios*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 19(1), 101-118.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. (2008). *Pesquisa qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Artmed.
- Weerakkody, V., Baire, S., & Choudrie, J. (2006). E-government: The need for effective process management in the public sector. In *Proceedings of the 39th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'06)* (pp. 74b-74b). IEEE. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2006.137>.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1996). *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. Free Press.
- Zapater, T. C. V. (2020). Princípio da prevenção e princípio da precaução. In N. Nery Jr., G. Abboud, & A. L. Freire (Coords.), *Enciclopédia Jurídica da PUCSP: Direitos difusos e coletivos [recurso eletrônico]* (Tomo VI). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



- i Modelo Sophia é uma homenagem à Sophia Jesus Ocampo, de 2 anos e 7 meses, que morreu em janeiro de 2023 (tendo sido constatado também violência sexual anterior às lesões fatais). Apesar de o pai da criança ter denunciado às autoridades durante um ano a violência que a filha vinha sofrendo por parte da mãe e do padrasto, as autoridades públicas foram negligentes em tomar decisões eficazes para salvar a menina Sophia. A referência ao caso Sophia, embora não seja em matéria de feminicídio, é uma forma de chamar a atenção para as falhas e a excessiva burocracia dos órgãos de Estado para combater com efetividade crimes na esfera da intimidade. É preciso um modelo desburocratizado, que leva em conta a voz das vítimas e crie sinergia entre os órgãos para uma ação mais eficaz de proteção.
- ii Termo difundido pela socióloga sul-africana Diana Russell durante a década de 1970. Ver Russell (1992).
- iii Observa-se, por exemplo, que de 2012 até hoje, o cenário se demonstra persistente. Naquele ano, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizou uma evento oficial para tratar do tema, “Oficina sobre o Feminicídio”, quando o Brasil ocupava a 7ª posição neste tipo de crime. De acordo com a representante da ONU, Nadine Gasman, “entre 1980 e 2010, foram assassinadas mais de 92 mil mulheres no Brasil. Quarenta e quatro mil na última década. A cada duas horas, uma brasileira foi morta sob condições violentas, em sua maioria, no ambiente doméstico” (Fonte: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/232-direitos-fundamentais/6556-brasil-ocupa-o-7-lugar-no-ranking-de-assassinatos-de-mulheres-no-mundo>). Acesso em 10/05/24.
- iv De acordo com o § 4º da referida Lei, de 19 de abril de 2023, “As medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária a partir do depoimento da ofendida perante a autoridade policial ou da apresentação de suas alegações escritas e poderão ser indeferidas no caso de avaliação pela autoridade de inexistência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes”.
- v Ver matéria do Monitor de Feminicídios do Brasil (MFB), do LESFEM, onde já se aponta um aumento dos casos no primeiro semestre deste ano. <https://sites.uel.br/lesfem/monitor-de-feminicidios-do-brasil-revela-aumento-alarcante-e-estatisticas-preocupantes/>. Acesso em 06 ago. 2024.
- vi Infelizmente, este número pode ser ainda maior, pois não leva em consideração a subnotificação. O Laboratório de Estudos de Feminicídio (LESFEM), pelo Monitor de Feminicídios no Brasil (MFB), fala em 1706 casos de feminicídio consumados e 988 feminicídios tentados, que totalizam 2694 casos. Para acessar o MFB, consultar o link <https://sites.uel.br/lesfem/monitor-brasil/>. Acesso em 06 ago. 2024.
- vii NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. (2015). *Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça*. CEDAW/C/GC/33. Tradução: Valéria Pandjarian. Revisão: Silvia Pimentel.
- viii Podemos citar como exemplo, o caso do Art. 11, Inciso I, “garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário” e Inciso III “fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida”. Tais ações hoje são extremamente críticas, e estão na dependência da realidade de cada região, de cada município, se há preparo ou não, se o agente policial é proativo, se é sensível ou não ao contexto. Não se tem qualquer parâmetro de risco e recomendação a ele vinculado. Há vários casos de feminicídio que ocorreram por falha no cumprimento destes dispositivos, aliado a total falta de sincronia entre os atores na gestão da denúncia. Um caso em particular chocou o país este ano, conforme matéria disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/02/28/homem-pediu-para-ser-morto-por-policiais-apos-esfaquear-e-arrancar-coracao-da-esposa-no-interior-de-sp.ghtml>, bastante elucidativo.
- ix “As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes” (Brasil, 2023).
- x “Em 2022, ingressaram no Poder Judiciário 640.867 mil processos de violência doméstica e familiar e/ou feminicídio que tramitaram em varas exclusivas e varas não exclusivas. Foram proferidas 399.228 mil sentenças, computadas tanto as com resolução de mérito, quanto as sem resolução de mérito e baixados 674.111 mil processos, conforme consta na tabela 2. Estavam em tramitação ao final do ano, 1 milhão de processos que aguardavam solução definitiva. A taxa de congestionamento é um indicador que mede, dos processos que tramitaram durante um ano, quantos permaneceram aguardando uma solução definitiva” (CNJ, 2023).
- xi Entre os casos analisados para este projeto, destaca-se o de Talita Lopes, que foi queimada pelo ex-companheiro enquanto aguardava a renovação de sua medida protetiva, a qual só foi emitida três dias após o ataque. Nenhum elemento de risco foi considerado. Outro caso é o de Aline Oliveira, que avisou à polícia sobre o crime uma semana antes de ser morta. Apesar do suporte da OAB Mulher e do programa Casa da Mulher Carioca, nada a protegeu; a juíza do caso determinou que fosse tratado na Vara de Família. Esses exemplos, junto a outros casos de desaparecimentos e falhas na proteção cautelar, mostram a fragilidade no entendimento e na gestão do risco, com instituições alienadas e sem ação eficaz para lidar de forma apropriada com crimes de ódio.
- xii O Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR), instituído pela Resolução Conjunta nº 5 do CNJ e CNMP em 2020, embora seja uma proposta relevante, muitas vezes se torna um PDF inerte em processos judiciais. A falta de clareza sobre o risco a ser avaliado e a dependência dos humores de órgãos e agentes públicos comprometem a proteção dos direitos humanos e a liberdade das mulheres, destacando a urgência de mudanças. A vida é o maior bem e não pode ser tutelada nestes termos.
- xiii O governo federal, ao longo dos anos, lançou pactos para combater a violência contra as mulheres, como o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher em 2007 e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2011. Em 2016, com o apoio da ONU Mulheres, publicou as “Diretrizes para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres”. Houve um desmonte claro

