

Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal

VOLUME VII – Nº 02

Journal of Brazilian Federal District Public Defensorship

Número regular

2025

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Journal of Brazilian Federal District Public Defensorship

Editor-chefe da RDPDF
Alberto Carvalho Amaral

ISSN Eletrônico: 2674-5755
ISSN Impresso: 2674-5739

Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal <i>Journal of Brazilian Federal District Public Defensorship</i>	Brasília	v. 7	n. 2	p. 102	maio/ago.	2025
---	----------	------	------	--------	-----------	------

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Defensor Público-Geral

Celestino Chupe

Subdefensores Públicos-Gerais

Bárbara Nunes Nascimento

Fabício Rodrigues de Sousa

Corregedor-Geral

Maria José Silva Souza de Nápolis

Ouvidora-Geral

Patrícia Pereira de Almeida

CONSELHO SUPERIOR

Daniel Vargas de Siqueira Campos – Categoria Especial

Antonia Aldenir Carneiro Silva – Classe Intermediária

Filipe Bastos Nogueira – Classe Intermediária

Tatiana Sandy Tiago – Classe Inicial

Igor Silva Dacier Lobato Jinkings – Classe Inicial

Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal
vol. 7, n. 2 (2025). Brasília: Defensoria Pública do Distrito Federal, 2025.

ISSN Eletrônico: 2674-5755

ISSN Impresso: 2674-5739

Quadrimestral.

Editor: Alberto Carvalho Amaral, 2019-[ATUAL]

Disponível também online: <http://revista.defensoria.df.gov.br>

1. AMARAL, Alberto Carvalho. 2. Direito. 3. Assistência Jurídica, periódico. 4. Defensoria Pública, Brasil. Escola de Assistência Jurídica

CDU 34
CDDir 340.0581

Ficha catalográfica elaborada pela Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal

Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal

Journal of Brazilian Federal District Public Defensorship

Coordenação e distribuição

Escola de Assistência Jurídica da Defensoria Pública do Distrito Federal (EASJUR)

Endereço: Setor Comercial Norte, Quadra 01, Lote G, Ed. Rossi Esplanada Bussiness, térreo
70.711-070 - Brasília/DF Tel.: (61) 3318-0287

Visite nosso site: <http://revista.defensoria.df.gov.br/> E-mail: escoladpdf@gmail.com

Diretor: Evenin Eustáquio de Ávila

Conselho Editorial

Alberto Carvalho Amaral, Defensor Público do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

Ana Luiza Barbosa Fernandes, Defensora Pública do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

Antônio Carlos Fontes Cintra, Defensor Público do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

Fernando Henrique Lopes Honorato, Defensor Público do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

Guilherme Gomes Vieira, Defensor Público do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

Reinaldo Rossano Alves, Defensor Público do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

Ricardo Lustosa Pierre, Defensor Público do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

Conselho Consultivo

Alexandre Bernardino Costa, Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil.

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, Brasil.

Bruno Amaral Machado, Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, Brasil.

Carlos Sávio Gomes Teixeira, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

Daniel Pires Novais Dias, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP, Brasil.

David Sanchez Rubio, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.

Élida Graziane Pinto, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

Gabriel Ignacio Anitua Marsan, Universidad Buenos Aires, Argentina.

Jose Geraldo de Sousa Junior, Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil.

Lourdes Maria Bandeira (*in memoriam*).

Nair Heloisa Bicalho de Sousa, Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil.

Talita Tatiana Dias Rampin, Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil.

Editor-chefe

Alberto Carvalho Amaral, Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília-DF, Brasil.

E-mail: editor.revista@defensoria.df.gov.br

Equipe Técnica

Layout da Capa e Diagramação

EASJUR e RDPDF

Acesso aberto e gratuito – Matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores – Citação parcial permitida com referência à fonte.

Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Qualis CAPES (2017-2020): B1

Indexadores: CAPES / Sumários.org / EZ3 / Diadorim / Latindex 2.0 / ResearchBib / Google Scholar / Livre / Index Copernicus International / SHERPA RoMEO Jisc / CiteFactor / ACAAP / U. Porto / Redib / Academia.edu / DOAJ / Oasisbr / La Referencia / Fidmath / Biblioteca do Senado Federal / ERIH PLUS / BASE / Scopus / Miguilim

CORPO DE PARECERISTAS

Ph.D. Bernard dos Reis Alô (UFF – RJ, Brasil)

Ph.D. Cynthia Pereira de Araújo (PUCMG - MG, Brasil)

Ph.D. Edison Tetsuzo Namba (USP - SP, Brasil)

Ph.D. Fabio Tenenblat (UFRJ - RJ, Brasil)

Ph.D. Jeferson Ferreira Barbosa (Universitat Regensburg, Alemanha)

Ph.D. Paulo Campanha Santana (UDF - DF, Brasil)

Ph.D. Raquel Soares Chiarelli (Universitat de Barcelona, Espanha)

Ph.D. Vinícius Alves Scherch (UFSCar – SP, Brasil)

Ph.D. Vinícius Custódio Rios (PUCSP – SP, Brasil)

M.Sc. Alexandre Fernandes Silva (UFMS-MS, Brasil)

M.Sc. Camila Danielle de Jesus Benincasa (USP-SP, Brasil)

M.Sc. Magdiel Pacheco Santos (PUCRS – RS, Brasil)

M.Sc. Mayara Lima Tachi (UnB – DF, Brasil)

M.Sc. Mônica Thais Mendes Ribeiro (UniCEUB – DF, Brasil)

M.Sc. Rafael da Silva Alvim (UnB – DF, Brasil)

M.Sc. Rafael Romão Silva de Almeida (UniCEUB – DF, Brasil)

Sumário

Editorial 9

Editorial

(Alberto Carvalho Amaral)

1) A Defensoria Pública do Distrito Federal no Combate ao Racismo: compromissos institucionais, projetos e motivações pessoais dos Defensores Públicos na construção de carreiras profissionais..... 13

The Public Defender's Office of the Federal District in the fight against racism: institutional commitments, projects and personal motivations of Public Defenders in the construction of professional careers

(Evandro Charles Piza Duarte)

(Andressa Santos do Nascimento)

2) A formação do espaço agrário brasileiro e a ausência de uma reforma agrária efetiva: grilagem de terras como um entrave à concretização do acesso à terra..... 39

The formation of the Brazilian agricultural space and the absence of an effective agricultural reform: Land grabbing as an obstacle to the realization of access to land

(Cezar Augusto Mendes Júnior)

(Adegmar José Ferreira)

3) The Belém do Pará Convention: from paper to practice – from synergies to dissonances in the protocol of the Public Prosecutor's Office of Peru..... 55

A Convenção de Belém do Pará: Do Papel à Prática – Das Sinergias às Dissonâncias no Protocolo do Ministério Público do Peru

(Iván Vargas-Chaves)

(Julissa Sharai Anacleto-Gómez)

(Jesús Manuel González-Herrera)

(Yannina Inoñán-Mujica)

(Antony Esmi Franco Fernández-Altamirano)

4) Pensamento sistêmico e transformação da resposta penal à violência doméstica contra a mulher 81

Systemic perspective and the transformation of the criminal justice response to domestic violence against women in Brazil

(Larissa Alves Ocampos)

Sobre os autores 95

About the authors

Regras para envio de textos..... 99

Author Guidelines

Editorial

Prezados leitores,

Neste número da Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal (RDPDF), o segundo de 2025, apresentamos uma seleção de artigos e resenhas que aprofundam temas relevantes para o campo jurídico, com especial ênfase nos desafios contemporâneos do acesso à justiça e na promoção de práticas inovadoras no âmbito da Defensoria Pública.

Os artigos selecionados para esta edição dialogam com desafios estruturais do acesso à justiça, dos direitos humanos e das políticas públicas, sob perspectivas nacionais e internacionais. Abordam, assim, com questões prementes, como a atuação da Defensoria Pública em contextos de vulnerabilidade social e econômica, a importância da pluralidade jurídica no fortalecimento dos direitos fundamentais e a contribuição da Defensoria na defesa da dignidade humana, com destaque para os mais recentes avanços na legislação brasileira. A diversidade de enfoques e as abordagens práticas apresentadas nestes trabalhos refletem o compromisso da nossa revista com a disseminação de conhecimentos aplicados à melhoria das políticas públicas de acesso à justiça.

O artigo *A Defensoria Pública do Distrito Federal no combate ao racismo: compromissos institucionais, projetos e motivações pessoais dos Defensores Públicos na construção de carreiras profissionais*, de Evandro Charles Piza Duarte e Andressa Santos do Nascimento, analisa o papel institucional da DPDF no enfrentamento do racismo estrutural e institucional, apontando avanços, limites e a necessidade de fortalecimento de práticas antirracistas no âmbito da atuação defensorial.

Em *A formação do espaço agrário brasileiro e a ausência de uma reforma agrária efetiva: grilagem de terras como um entrave à concretização do acesso à terra*, Cezar Augusto Mendes Júnior e Adegmar José Ferreira examinam a histórica concentração fundiária no Brasil e a persistência da grilagem de terras como obstáculo à efetivação do direito de moradia no Brasil, destacando os impactos jurídicos e sociais dessa realidade.

O artigo internacional *The Belém do Pará Convention: from paper to practice – from synergies to dissonances in the protocol of the Public Prosecutor's Office of Peru*, de Iván Vargas-Chaves e outros, investiga a aplicação da Convenção de Belém do Pará no contexto peruano, evidenciando a distância entre os compromissos normativos e a prática institucional do enfrentamento ao feminicídio.

Por fim, em *Pensamento sistêmico e transformação da resposta penal à violência doméstica contra a mulher*, Larissa Alves Ocampos propõe a superação das respostas penais tradicionais, defendendo abordagens sistêmicas, integradas e restaurativas como alternativas para uma proteção mais efetiva às mulheres.

Como sempre, a RDPDF reafirma seu compromisso com a disseminação de conhecimento científico e jurídico de qualidade, proporcionando aos nossos leitores não apenas uma leitura enriquecedora, mas também uma reflexão crítica sobre questões jurídicas atuais, novas perspectivas e, também, o papel da Defensoria na construção de um sistema jurídico mais justo e acessível.

Agradecemos aos autores e avaliadores por sua valiosa contribuição e convidamos todos a continuar acompanhando as edições da nossa revista.

Alberto Carvalho Amaral



Editor-chefe

Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal

Artigos

A Defensoria Pública do Distrito Federal no combate ao racismo: compromissos institucionais, projetos e motivações pessoais dos Defensores Públicos na construção de carreiras profissionais

The Public Defender's Office of the Federal District in the fight against racism: institutional commitments, projects and personal motivations of Public Defenders in the construction of professional careers

Evandro Charles Piza Duarte* 
Andressa Santos do Nascimento** 

Resumo: As Defensorias Públicas são instituições criadas para garantir o direito de pessoas marginalizadas. Sua missão constitucional está intimamente ligada ao combate de ativo de uma estrutura que ainda é responsável pela manutenção de preconceitos raciais, não permitindo que essa população viva em igualdade com as demais pessoas. Este artigo busca estudar como a DPDF e seus defensores têm se colocado diante desse debate. É observado, porém, que há certa timidez a respeito desse enfrentamento e que práticas ainda precisam ser institucionalizadas para que haja de fato mudanças estruturais, tanto na instituição, quanto na defesa do que se propõem constitucionalmente.

Palavras-chave: Defensoria Pública, Racismo institucional, Racismo, defensores públicos, Distrito Federal.

Abstract: Public Defender's Offices are institutions created to guarantee the rights of marginalized people. Their constitutional mission is intimately linked to the active combat of a structure that is still responsible for the maintenance of racial prejudices, preventing this population from living in equality with other people. This article seeks to study how the DPDF and its public defenders have positioned themselves in this debate. It is observed, however, that there is a certain timidity regarding this confrontation and that practices still need to be institutionalized for structural changes to truly occur, both within the institution and in the defense of what is constitutionally proposed.

Keywords: Public Defender's Office, Institutional Racism, Racism, Public Defenders, Federal District.

Recebido em: 16/07/2024
Aprovado em: 08/12/2025

Como citar este artigo:
DUARTE, Evandro Charles Piza; NASCIMENTO, Andressa Santos do. A Defensoria Pública do Distrito Federal no combate ao Racismo: compromissos institucionais, projetos e motivações pessoais dos Defensores Públicos na construção de carreiras profissionais. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, Brasília, vol. 7, n. 2, 2025, p. 13-36.

*Universidade de Brasília.

**Universidade de Brasília.

1 Introdução

As instituições conformam as práticas sociais e influenciam as dinâmicas de interação social relacionadas à igualdade (Duarte, 2007). Muito embora se possa sugerir que a igualdade é uma palavra escorregadia e com múltiplos sentidos, assim como todas as demais que estruturam as democracias ocidentais, ela é amplamente regulada, adquirindo densidade, em normas de direito interno e internacional, e especialmente na história constitucional. E, com um esforço mediano, é possível identificar um conjunto de ações que o poder público necessita tomar em sua defesa. (Duarte, 2007, p. 68-69).

Todavia, a atribuição da responsabilidade das instituições jurídicas e seus integrantes na reprodução do racismo tem sido **escamoteada** por vários artifícios: primeiramente, culpabilizando os que estão nos postos mais baixos da burocracia estatal ou os que estão na ponta, na execução das ações estatais, pelo racismo institucional, o que pode ser pensado a partir da oposição entre gestão e execução. Em segundo lugar, a responsabilização é desviada ao se culpabilizar os que estão mais identificados com tarefas operacionais em oposição aos que executam tarefas “intelectuais”, o que pode ser pensado a partir da oposição entre trabalho intelectual e trabalho manual.

Por fim, o mecanismo mais amplo consiste em culpabilizar a sociedade por ser a fonte do racismo, sem considerar que os agentes públicos devem operar a partir de padrões constitucionais de equidade, o que pode ser pensado a partir de uma exceção consentida à regra da atividade vinculada dos agentes públicos. Um bom exemplo seria o **princípio da não-discriminação**: o agente público, ao aceitar a discriminação “da sociedade”, não estaria violando seu dever funcional, mas apenas sendo um humano, “falível” (Duarte; Freitas, 2019).

As instituições do Sistema de Justiça, na medida em que estão no cerne dos conflitos relativos à realização de direitos, possuem normas ainda mais densas de compromisso com os princípios da isonomia e da não-discriminação. Sem desprezar o repertório específico de cada uma delas a esse respeito, parece evidente que a Defensoria Pública carrega, além do repertório da lei e da constituição, uma imagem institucional que é partilhada por amplos setores da sociedade e do “mundo jurídico” sobre o seu perfil. Nas salas de aula, quem se dedica à docência já ouviu um estudante dizer que prefere a Defensoria Pública em razão do sua “missão social”, dos seus “compromissos” com os excluídos, especialmente, em oposição a uma imagem estereotipada do Ministério Público como órgão defensor do encarceramento a qualquer custo.

Conforme analisado por Ana Luiza Pinheiro Flauzina e Érika Costa da Silva (2021) no texto “A Defensoria Pública no Brasil: Gênero, Raça e Poder” o surgimento tardio, a lenta formação e as consideráveis dificuldades de autonomia orçamentária, funcional e política, em conjunto com práticas que ainda hoje estão pautadas em hegemonias patriarcais e raciais, reproduz silenciamento e práticas discriminatórias, culminando no afastamento da missão constitucional da instituição, de promoção e proteção de direitos. Ainda, a sua eficácia só será atestada quando as categorias de raça e suas imbricações de gênero, classe e sexualidade forem compreendidas e balizadoras da atuação da instituição enquanto combativa e intransigente na defesa de direitos.

No texto “A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo” escrito por Vanessa Alves Vieira e Clio Nudel Radomysler (2015), os autores estudam a DPE-SP, constataam que o Núcleo Especializado de Combate a Discriminação, Racismo e Preconceito enfrenta dificuldade na promoção de direitos humanos, através de resistências internas, quanto à prática de políticas institucionais direcionadas a grupos específicos, e à própria compreensão da importância dessas ações.

Em sua dissertação de mestrado, de título “Institucionalidades da Defensoria Pública da União para o Enfrentamento do Racismo Institucional a partir do sistema de Justiça”, César de Oliveira Gomes (2020) reflete sobre, entre outras questões, como o racismo institucional segue sendo operacionalizado mesmo após a Constituição Federal de 1988 ter sido promulgada (Gomes, p. 117, 2020). Após a aprovação de legislações que deram autonomia para as Defensorias, sendo esta a instituição que tem atuação imprescindível na defesa dos direitos de pessoas desafortunadas e comprovadamente negras, em sua maioria, não afasta a instituição de uma espécie de concessão de risco controlado. Com isso são fornecidas certas condições de atuação que representam um avanço de ideais democráticos, mas adotam práticas institucionais de manutenção dos processos de desigualdade racial (Gomes, p. 125-126, 2020).

Ainda, Érika Costa da Silva em sua dissertação de mestrado “Acesso à justiça e cárcere: um estudo Sobre a (Des)assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia no conjunto penal feminino de Salvador” (2021), em uma análise mais incisiva, constata que a DPE-BA possui papel no super encarceramento feminino no Estado, devendo adotar uma postura mais combativa já que essa assistência ainda não é centralizada no protagonismo de suas assistidas, não considerando as especificidades e vivência das usuárias. Dá-se atenção às mulheres negras e ao modo como o aprisionamento reflete na vida de suas filhas(os) e familiares, por serem em regra as principais responsáveis pelo sustento da família. O aprisionamento em massa de

mulheres negras altera a dinâmica, por vezes, de toda uma comunidade fundada no seu protagonismo social.

Essas pesquisas, portanto, revelam a necessidade de se pensar o racismo na Defensoria Pública em amplos aspectos. De fato, o termo racismo na literatura tem sido debatido de diversas formas e aqui nos interessa a diferença entre racismo individual e institucional. No texto “Racismo e Constituição: o caráter estrutural da opressão racial e suas consequências jurídicas” Farranha, Duarte e Queiroz (2017) citam a diferença entre os dois conceitos, conforme Sally Haslanger (2005) desenvolve. Assim sendo:

(...) na primeira forma, também chamada de opressão do agente, “o foco recai em indivíduos ou grupos e suas ações; é objetivo da nossa melhor teoria moral possível nos dizer quando a ação em questão é errada” (Haslanger, 2005, p. 119-120). Neste tipo de opressão, trata-se de uma opressão determinável, em que é possível apontar o opressor e, de certa maneira, as eventuais vítimas. Já no segundo caso, denominado pela autora de opressão estrutural, “o foco recai em nossos arranjos coletivos – nossas instituições, políticas e práticas – e uma teoria da justiça deve fornecer as avaliações normativas da injustiça” (Haslanger, 2005, p. 120). Assim, na opressão estrutural, muitas vezes é difícil identificar um agente determinado, bem como que tipo de intencionalidade foi manifestada. Nesse sentido, a ideia de uma opressão institucionalizada se contrapõe à visão liberal do ofendido como uma identidade perfeitamente fechada, pois ela reside justamente na multiplicidade e na interseccionalidade nas quais as pessoas estão inseridas no mundo.

Ciente dessa distinção, Sally (2005) propõe que não se substitua uma análise individual pela análise estrutural, mas sim que se tenha percepção sobre suas correlações. Desse modo, em cenários de opressão estrutural é plenamente possível que indivíduos produzam novas opressões através de suas ações individuais. Existe, portanto, responsabilidade individual ainda que o cenário seja de dentro de um cenário de opressão estrutural.

No que diz respeito ao estudo sobre grupos raciais, Sally (2015) busca dar atenção a crítica do método construtivista que, ao pensar sobre categorias raciais, parte da perspectiva de um conjunto de propriedades sociais ao invés de naturais. Assim, há renúncia sobre a universalidade da categoria racial, de forma que ela mudaria no tempo e no espaço em que for observada (Haslanger, 2015, p. 121). Para a filósofa o fenótipo está posto, mas a caracterização racial é o que divide e hierarquiza os seres humanos por seus corpos tornados visíveis de forma diferenciada no espaço público (Haslanger, 2015, p. 122). Pode-se, portanto, compreender que essas pessoas racializadas ocupam espaço de desprestígio na sociedade, tanto por sua trajetória histórica de escravidão e exploração, quanto pelo tom da sua pele.

São essas pessoas que habitam o imaginário popular em posição de subalternos ou associados a transgressores legais. Cida Bento no livro *O Pacto da Branquitude* define a branquitude como um fenômeno no qual a construção das instituições e da sociedade invisibiliza as pessoas negras (Bento, p. 17, 2022). Seu funcionamento torna homogêneo o processo e até mesmo o perfil de empregados e lideranças, sendo constituído normalmente por homens brancos (Bento, p. 18, 2022). A branquitude se utiliza, ainda, de seus próprios pactos para garantir que seus privilégios sejam mantidos, ainda que esse pacto tenha no silêncio o seu maior cúmplice (Bento, p. 63, 2022).

Esse conceito é de grande importância no estudo sobre organizações sociais, uma vez que deixa claro o quanto a branquitude está organizada sistematicamente para que o status quo permaneça como está. O próprio instinto de autopreservação, o narcisismo que a pressupõe enquanto padrão a ser alcançado e que teme o diferente é uma estratégia que vigora nas sociedades e que impede a ascensão de pessoas racializadas e o combate efetivo ao racismo. Assim, reestruturar as instituições com práticas que busquem o acesso desse grupo são, também, formas de organização política e de combate ao racismo.

Neste texto, exploramos os resultados de pesquisa realizada junto a dez (10) defensores e defensoras do Distrito Federal em 2021 na qual buscamos refletir sobre as tensões entre as percepções dos integrantes dessas instituições e sua missão institucional de combate ao racismo. Por meio de entrevistas semiestruturadas, buscamos avaliar quais os estímulos para o ingresso na carreira, se havia motivação pessoal voltada para mudança social com a atuação no cargo, passando pelo próprio desempenho e percepção no enfrentamento do racismo e, por fim, qual a percepção desses membros em relação a conduta da instituição sobre esse tema.¹

Acreditamos que este trabalho apreendeu a perspectiva desenvolvida por Guerreiro Ramos (2014) através da redução sociológica, buscando responder melhor aos anseios da sociedade através do entendimento mais profundo e relevante das práticas adotadas pela Defensoria Pública. Conforme Capelari, Afonso e Gonçalves (2014) abordam a respeito da teoria criada por Guerreiro Ramos, a redução sociológica pode ser entendida como uma abordagem para o estudo da administração pública que busca entender a realidade local brasileira e adaptar as teorias de acordo com as necessidades específicas do Brasil, e envolve um posicionamento ativo e consciente dos

¹ A pesquisa foi inicialmente apresentada na Universidade de Brasília, compondo parte de uma Monografia, que analisou a DPDF sob o aspecto do racismo institucional e buscava compreender qual papel a entidade tem desempenhado em busca de possibilitar o acesso de pessoas negras e pardas ao seu quadro de funcionários. Ainda, se e quais são as práticas de ensino sobre a temática racial são adotadas no que diz respeito à instrução dos defensores e porque essa conduta é importante para o enfrentamento ao racismo.

indivíduos em relação aos fatores sociais e organizacionais que os condicionam. Assim, o estudo passa a contribuir para a construção do campo científico de forma mais coesa, responsiva às necessidades sociais locais e visa superar as atuais limitações que uma visão desde "o pacto da branquidade" impõe ao papel constitucional da instituição.

2 Dialogando sobre Compromissos Institucionais, Projetos Pessoais e Visão de Mundo.

A fim de analisar como o debate sobre o racismo está posto no dia a dia da Defensoria Pública do Distrito Federal, foram feitas entrevistas com defensores e defensoras. É de se observar que foi encontrada resistência quanto à captação de pessoas para participar da pesquisa, ou seja, muitas vezes, ao contatar um defensor, este afirmava não trabalhar com temas voltados para o racismo e que, por isso, não sabia se era a pessoa indicada para a pesquisa. Essa resistência é um dado relevante sobre como temas que deveriam ser centrais e transversais nas instituições tendem a ser confinados em determinados setores e pessoas. O confinamento temático não pareceu decorrer da especialização, mas de uma estratégia de imunização por parte de pessoas que não querem enfrentar aspectos polêmicos de seu comportamento. Todavia, são indispensáveis mais estudos para compreender como os mecanismos de construção de direitos no âmbito institucional são utilizados como forma de segregação das tensões institucionais, separando os que tratam de temas "polêmicos" e os que apenas "trabalham".

O roteiro de entrevista compreendia, basicamente, os seguintes aspectos:

1. Abordagem pessoal: pergunta sobre motivações para ingresso na carreira, se o defensor (a) tem a percepção a respeito da composição racial da entidade e se está a par do debate de implementação de cotas raciais no serviço público;
2. Abordagem institucional: como o defensor (a) se vê enquanto atuante no debate sobre igualdade racial, se considera o órgão combativo em relação ao racismo institucional tanto por práticas concretizadas, quanto pela necessidade de implementar novas;

As entrevistas duraram, em média, 30 (trinta) minutos, por meio da plataforma *Meet* do Google, e os entrevistados foram selecionados através de contato por aplicativo de mensagem. Os entrevistados não demonstraram, em regra, resistência ou estranhamento ao tema, tendo as

perguntas sido enviadas previamente. O primeiro contato foi intermediado por um assessor do Núcleo de Direitos Humanos da DPDF, mas também foi possível ter acesso a defensores que não estavam vinculados a este núcleo. Todas as entrevistas foram gravadas com consentimento dos entrevistados, alguns mantiveram o anonimato e outros preferiram que seus nomes fossem indicados.

Foram entrevistados 10 (dez) defensores públicos que atuam em diversos papéis e núcleos, dentre eles Assistência Jurídica, Infância e Juventude, Central de Relacionamento com os Cidadãos, Tribunal do Júri, Criminal, Assistência Jurídica de Defesa da Mulher e Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Dentre os entrevistados, mais da metade tem mais de 4 (quatro) anos de carreira dentro da instituição, tendo o mais novo ingressado no ano anterior.

Algo muito presente no discurso de todos os entrevistados é o caráter afetivo em relação à instituição, demonstrando orgulho de pertencer e de compor o quadro de servidores.

... a minha motivação principal para escolher a Defensoria pública foi ideológica, foi basicamente analisando qual a função da Defensoria pública no nosso sistema de justiça né. Passei como estagiário, como colaborador da Defensoria Pública DF, vi na prática o que a Defensoria faz e me identifiquei com esse cargo né, para além de qualquer outro cargo né, no sistema de justiça. Me achei na Defensoria Pública pelo papel social que ela exerce, pela possibilidade que ela tem né de reverberar vozes de pessoas que, historicamente, são silenciadas, de segmentos sociais vulneráveis e basicamente por entender que eu poderia exercer alguma diferença na vida dessas pessoas hipossuficientes de uma forma geral, não só economicamente hipossuficientes, mas aquelas categorias socialmente, organizacionalmente vulneráveis.” - E. nº 1.

A quase totalidade dos defensores expôs que compreende o seu papel no sistema de justiça, dentro de uma perspectiva social, com certo engajamento político.

“A política para o negro é o código penal, sistema carcerário né. Essa que é a política muito utilizada para o negro (...) eu não sou adepto a nenhum partido político, mas eu acho que sem um sistema voltado para o social, nós como sociedade estamos destinados a sumir, a não mais existir.” - Tiago Guimarães.

O grupo de entrevistados possui, portanto, certa homogeneidade. Os entrevistados, em sua maioria, foram previamente sensibilizados em relação ao tema. Esse ponto, inclusive, é abordado

por vários deles. Portanto, há consciência a respeito da ausência de letramento racial interno, o que aumenta a resistência aos avanços na pauta da igualdade racial.

“[...] pelo que eu estou vendo você conseguiu uma amostragem muito boa de pessoas na Defensoria que tem algum tipo de engajamento de fato com a questão racial. Então você vai ter um relato e um retrato de defensoras e defensores que se ocupam em pensar sobre isso de alguma maneira, em razão do seu histórico pessoal ou com o seu engajamento político e tudo, né? [...], mas assim não necessariamente isso reflete a visão institucional assim da maioria da instituição. Então acho que é uma ponderação que é importante você ter porque é uma informação que você não tem como ter acesso, salvo ser também uma leitura totalmente pessoal minha, mas no sentido de que você conseguiu encontrar nomes de pessoas que de fato se preocuparam com essa pauta. [...], mas nem todos os defensores estariam aptos a responder suas perguntas ou você poderia se surpreender negativamente com algumas, alguns representantes da instituição.” - Rita Lima

Há um entendimento geral sobre a mudança da DPDF não partir unicamente das forças sociais internas à instituição. Ao mesmo tempo, isso não eximirá a responsabilidade pela promoção do debate e das ações de combate ao racismo por parte dos próprios defensores singularmente. Percebe-se que os defensores buscam, seja lendo, pesquisando ou escrevendo, se inteirar de alguma forma sobre o tema.

“A gente vem discutindo essas questões, trazendo questões que a gente acha relevantes para a instituição... a gente tem aí esse debate, estou acompanhando, até pelo concurso que eu fiz né, a questão aqui no Distrito Federal da lei que não estava mais valendo e agora está, dessa nova proposta de lei que está sendo feito aqui no âmbito do Distrito Federal. Então eu venho acompanhando, claro de forma mais tímida né? Até porque enfim, eu tento ao máximo participar de projetos na Defensoria Pública então eu estou na comissão de Direitos Humanos, estou na comissão de penal, estou na revista da Defensoria Pública, mas assim hoje eu estou em um núcleo que me ocupa manhã e tarde... então assim acaba que ficam muito, assim, são tantas possibilidades na Defensoria que a gente não consegue abraçar.” - E. nº 1.

“Então eu acho que a Defensoria não desenvolve nenhuma prática. A Defensoria aqui do DF, porque assim eu vejo a Defensoria do Rio de Janeiro e ela é muito atuante, muito combativa e ela tem um núcleo, centros de estudos, assim especializados nesse tema. Então primeiro, antes de tudo eu acharia importante que os defensores... eles fossem capacitados para lidar com esse tema porque a gente não pode negar que a maioria, a grande maioria de nós são pessoas privilegiadas, de uma classe econômica com certo poder aquisitivo. Então nem sempre são pessoas que lidaram com o racismo, esta é a oportunidade de vivenciar esses temas porque até a nossa preparação do concurso peca um pouco quanto a esse tema. [...] Então antes de mais nada eu acharia importante haver

uma capacitação, acho que seria importante a Defensoria Pública fazer algumas pesquisas com o próprio público assistido para mapear determinadas situações, tanto na área criminal, mapear as situações dos assistidos, então acharia importante a capacitação dos defensores e ter comissões voltadas para debater esses assuntos.” - E. nº 2.

Quando perguntados sobre as ações que a DPDF promove fica claro quais estão envolvidos em projetos internos, acompanhando o debate promovido pela instituição, e quais não estão, seja por respostas mais vagas, seja por não saber citar trabalhos realizados.

“Mais recentemente a Defensoria tem tido um programa que eu considero muito interessante e pioneiro, vanguardista no tocante à educação em direitos. Eu acho que esse programa é emancipatório então por mais que a nossa atuação ordinária seja uma atuação judicial ou extrajudicial na implementação de políticas públicas, eu acho que esse programa que é um programa voltado para a sociedade civil, é um programa emancipador e acaba indicando para as pessoas quais são os direitos e as formas de efetivar tais direitos. Eu considero que mais recentemente esse programa da Defensoria Pública é um programa extremamente importante e nos auxilia muito no combate ao racismo estrutural.” - Karoline Leal

“É, tem bastante... Acho que até tem bastante ações sociais da Defensoria, tem bastante palestra. O que acontece às vezes é a falta de interesse ou disponibilidade ou a falta de tempo mesmo para a gente conseguir participar de tudo que envolve essa questão. [...] Prática assim, existem no site da Defensoria como também nas redes sociais que a Defensoria atua (Instagram, Facebook) eles sempre compartilham essa assim, todas as atividades que a Defensoria realiza ligada à discriminação racial.” - E. nº 3.

O espaço de atuação profissional como um espaço de transformação social marca o vínculo cotidiano com os objetivos institucionais. Há um fascínio que a instituição traz para os que nela atuam.

“... mas realmente o que me encanta, é o que me faz acordar todos os dias com vontade de lutar contra esse sistema é o tribunal do júri. Entendeu? Então eu sou lotado na Ceilândia e estou lá desde que entrei na Defensoria e não pretendo sair nem com promoção para o tribunal.” - Tiago Almeida

“Eu costumo dizer que não fui eu que escolhi, mas que ela que me escolheu então [...] mas eu me apaixonei mesmo pela Defensoria depois de estar lá dentro.” - Mayara Tachy

“...eu trabalhei em alguns outros órgãos do sistema de Justiça no Poder Judiciário, no Ministério Público como estagiária, como servidora e encontrei na Defensoria uma verdadeira motivação para continuar na carreira jurídica. É a instituição que eu mais me identifico, é a instituição que eu entendo que amplifica a voz dos vulneráveis e busca reduzir um pouco da nossa desigualdade, busca atingir, proporcionar à essa população vulnerável economicamente ou juridicamente, o acesso à justiça, o efetivo acesso à justiça, educação em direitos, tutela dos direitos humanos e foi com base nisso que eu me abdiquei do meu trabalho a época e resolvi estudar para ingressar na carreira de defensoria.” - Juliana Braga

“Como você, eu sou cria da UnB então eu sou egressa da UnB. Eu acredito que a nossa formação mais humanista faz com que a gente naturalmente, procure algumas carreiras que têm um compromisso social mais intenso, então desde a época da faculdade eu já fiz estágio na Defensoria Pública e mirava a Defensoria Pública do DF. Então eu acho que essa... a semente que a UnB deixa em nós, do compromisso social eu acabei levando ela e procurando uma carreira que fosse consentânea com esses valores.” - Karoline Ribeiro Leal

“Era aquele atendimento, aquele contato, a proximidade com as pessoas me fez gostar muito da carreira de uma perspectiva muito romântica, também, de tentar fazer alguma coisa dentro do sistema de justiça e abandonei a pretensão de ser, de atuar na procuradoria e enfim, concursos nessa área para me dedicar exclusivamente aos concursos da Defensoria Pública do município.” - Ronan Figueiredo

“Então assim, a princípio eu nunca me preparei para o concurso de defensor, embora hoje eu olho para trás e vejo que eu queria entrar no Ministério Público para fazer a função de defensor, para atuar com essa visão mais garantista, para diminuir a desigualdade, para estar em prol do que a gente hoje chama de grupo socialmente vulnerabilizados, mas que na época não tinha ainda essa nomenclatura, mas que o mote era esse, era esse o aspecto.” - E. nº 4.

Nove dos dez entrevistados relataram ter anteriormente motivação para transformação social, ou ter encontrado essa motivação dentro da instituição. Há uma escolha institucional que reflete um imaginário social sobre a instituição:

“A minha motivação principal para escolher a Defensoria Pública foi ideológica, foi basicamente analisando qual a função da Defensoria Pública no nosso sistema de justiça né. Passei como estagiário, como colaborador da Defensoria Pública do DF, vim para a prática que a Defensoria faz e me identifiquei com esse cargo né, para além de qualquer outro cargo né, no sistema de justiça. Me achei na Defensoria pública pelo papel social que ela exerce, pela possibilidade que ela tem né de reverberar vozes de pessoas que, historicamente, são silenciadas, de segmentos sociais vulneráveis e basicamente por entender que eu poderia exercer alguma diferença na vida dessas pessoas hipossuficientes de uma forma geral,

não só economicamente hipossuficientes, mas aquelas categorias socialmente, organizacionalmente vulneráveis.” - E. nº 1.

“... a gente entra no Direito com uma determinada concepção, mas a partir do momento que eu fui, foram passando os períodos eu fui compreendendo que as leis, a justiça elas não, assim nem sempre elas servem para ajudar a população e muitas vezes as leis são instrumentos de opressão e a instituição que eu mais me considero próxima e acho que né tem potencial de transformar a vida das pessoas é a Defensoria porque o que eu mais gosto na Defensoria Pública é a possibilidade de você ter contato e diálogo com a população. Porque eu acredito que, tanto a magistratura quanto o Ministério Público e outros órgãos, eles são muito distantes da população e eu gosto da Defensoria pela proximidade que a instituição tem com a população, a lida que nós temos com o assistir. E além disso, a possibilidade né, de transformar a vida das pessoas, não só pela atuação judicial, mas pela atuação extrajudicial também que as pessoas muitas vezes, porque elas necessitam de um apoio, de sentir que elas estão sendo escutadas.” - E. nº 2.

Malgrado o caráter crítico em alguns momentos quanto à instituição, as falas dos entrevistados mostram alto nível de motivação e compromisso com a missão que se propuseram a assumir em seus cargos. O próprio ambiente institucional é descrito como um fator de mobilização, de transformação da visão de mundo. Embora não seja possível afirmar que apenas a atuação com grupos vulneráveis desperte obrigatoriamente uma perspectiva mais humanizada nos defensores públicos, é possível concluir que pessoas previamente sensibilizadas tendem a reforçar no seu cotidiano profissional esse aspecto. Isso parece sugerir uma maior permeabilidade das pessoas recrutadas na defensoria ao letramento racial.

3 Dialogando sobre Perfil Racial da Defensoria e sobre o Momento em que o tema racismo é problematizado

Dos 10 (dez) Defensores Públicos do Distrito Federal entrevistados, 6 (seis) eram do gênero feminino (60%) e 4 (quatro) do gênero masculino (40%). Ainda, 7 (sete) se declaram brancos, 2 (dois) pardos e 1 (um) negro. A maioria tem mais de 4 anos de carreira na DPDF, sendo estes 7 (sete) no total contra 3 (três) recém ingressos nos anos 2020 e 2021.

Esse dado reflete bem qual a composição atual dos defensores públicos do Distrito Federal quanto ao critério de raça, conforme a Pesquisa Nacional de 2021, uma vez que 63,5% se declararam como brancos, 29,7% como pardos, 2,3% como pretos, 2,3% como amarelos, 2,3%

preferiram não responder e nenhum se declarou como indígena². Em contraste, a composição raça/cor da população no Distrito Federal, segundo o Censo do IBGE de 2022, é formada por 48,7% de pessoas que se declaram pardas, 10,7% se declaram pretas, 40% se declaram brancas, 0,45% se declaram amarelas e 0,2% se declaram indígenas. Ou seja, pela classificação de raça ou cor, 59,4% da população do DF se declara negra, enquanto 40,6% não negra³.

Os entrevistados consideram não haver diversidade racial entre os defensores, porém observam que há diversidade no quadro geral de funcionários, tanto no que tange aos analistas, quanto de estagiário, duas das funções para as quais hoje há previsão de Reserva de Vagas em seus editais⁴.

Todos os Defensores entrevistados relatam terem tido contato com temas relacionados ao racismo em algum momento de sua trajetória pessoal ou profissional. Sobre a trajetória pessoal, duas se depararam com questões relacionadas ao racismo observando a forma como as suas mães eram tratadas, pois, embora se declarem brancas, são filhas de mães negras. Porém, as memórias sobre dinâmicas raciais no âmbito pessoal foram ressignificadas na vivência profissional do cotidiano do sistema de justiça:

"Mas perceber o racismo no sistema de justiça é uma coisa um pouco mais recente. Eu tinha observação nesse sentido, acho que eu tive dois amigos negros na faculdade, fui de movimentos estudantil, eu era do CEUB, eu fui de movimento estudantil, a gente então se reunia com outros, outros cursos e mesmo assim o Direito muito elitizado, mas eu estava num lugar mega elitizado que era o Direito no CEUB, e aí mesmo nos outros cursos a gente percebe assim, essas informações ficam ali na nossa cabeça. Eu tive poucos amigos negros aí eu entro na Defensoria, Defensoria majoritariamente, absolutamente branca mas a gente começa a perceber isso com mais clareza quando você começa a pensar, não só na sua atuação do processo do dia a dia, mas quando a gente começa a pensar na estrutura institucional, no macro, na visão macro da Defensoria. Você começa a perceber que sempre do outro lado do balcão existe uma cor, do lado de cá existe outra." - Rita Lima

"Mas a minha trajetória profissional foi durante o meu estágio na Defensoria Pública de Minas Gerais. Eu sempre trabalhei na área criminal e na área criminal essa questão da discriminação ela é mais, é mais plausível, plausível assim, ela é mais patente, visível, principalmente relacionada a reconhecimento fotográfico,

²Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-por-unidade-federativa/defensoria-publica-do-estado-do-distrito-federal/>. Acesso em 22 out 2021.

³ Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Demografico-Raca-Cor.pdf>. Acesso em 11 de jun. 2024.

⁴ Disponível em: https://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/SEI_GDF-97321050-Portaria.pdf; https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/dpdf_20_analista/arquivos/ED_1_2020_DPDF_ANALISTA_ABERTURA.P DF Acesso em 15 de jul. 2024.

prisão em flagrante. E eu atuei em júri que o rapaz foi supostamente reconhecido como um dos autores unicamente pela cor da pele. E esse foi o primeiro momento, assim claro, já tinha e já sabia das discussões, mas a primeira vez que eu senti o racismo, senti que aquela pessoa tinha sido vítima de discriminação racial foi nesse momento. Mas isso a gente percebe assim na lida, quando a gente vai aos presídios você vê que a população carcerária majoritariamente é constituída de pessoas negras, até o próprio público da Defensoria Pública, a maioria dos assistidos são negros. Então assim é mais a questão da percepção da discriminação, do racismo a primeira vez foi esse caso que eu te falei que eu atuei no júri que ele foi acusado unicamente pelo fato de ser negro e graças a Deus conseguiu a absolvição, mas ficou 3 anos preso.” - E. nº 2.

Curioso é que uma das entrevistadas consegue observar a atuação da Defensoria no combate ao racismo, ainda que reconheça serem ações tímidas, enquanto a outra diz não conhecer nenhuma ação da instituição nesse sentido.

Dois outros defensores destacam que suas percepções sobre o tema passaram por experiências de aprendizado coletivo. Um acompanhou a formação e atuação profissional prévia, sendo impulsionada por debates públicos como o debate a respeito de cotas raciais, no STF, e outro no ambiente da UnB, por volta do ano 2000. Um terceiro, exercendo a função de defensor em outro estado, teve a oportunidade de trabalhar em interlocução com a sociedade civil e atores do movimento negro.

Os outros quatro defensores entrevistados relatam ter se deparado com questões referentes ao tema já inseridos na DPDF, seja por discussões e eventos promovidos ou até mesmo durante a preparação para o concurso. A atuação em núcleos específicos, principalmente na área penal, dificilmente faz com que a questão racial passe despercebida, juntamente com o trabalho diário da Defensoria do DF em busca de promover o debate, conforme narrado pela entrevistada nº 2 acima.

Porém, por essa pauta não se apresentar diretamente como principal tema a ser discutido em sua atuação profissional, de forma especializada, observa-se que os defensores têm dificuldade de associar a questão com sua atuação profissional, dado que é reforçado pela resistência encontrada na busca por defensores que não fossem da área dos Direitos Humanos para realizar a entrevista. O racismo não é debatido explicitamente em casos relativos à Infância e Juventude, por exemplo, sendo o tema mais facilmente reconhecido nos núcleos especializados.

“Eu ingressei no núcleo de apoio à infância então eu ficava fazendo as audiências de apresentação dos adolescentes em conflito com a lei. Ali a gente já percebe um primeiro recorte, que é observar que a maior parte dos adolescentes que estão naquele momento de infração à lei são adolescentes negros. Depois quando

migrei para a uma Defensoria criminal, já para os maiores de idade, esse recorte permanece. Para nós fica absolutamente claro na nossa atuação criminal que existe uma seletividade do sistema penal. Então mais à frente quando eu migrei para o núcleo de direitos humanos aí os outros recortes ficavam ainda mais intensos, então eu tinha uma série de vulnerabilidades transversais então: as mulheres negras, as mulheres negras em situação de rua, as mulheres negras com deficiência em situação e aí eu fui me deparando com a desigualdade.” - Karoline Ribeiro Leal

No conjunto, considerando essas trajetórias, destaca-se a relevância do espaço público e institucional para a construção de uma percepção sobre o racismo, ao mesmo tempo, constata-se limitações sobre a forma como o tema é desenvolvido em relação ao trabalho no cotidiano. Logo, muito embora o perfil dos concursados da defensoria seja um componente importante para a disponibilidade do letramento racial, a existência de práticas institucionais é decisiva na consolidação dessa tendência.

4 Dialogando sobre o impacto da Sociedade Civil Organizada na Formação da Cultura Institucional sobre o combate ao Racismo

Durante a entrevista alguns defensores relataram figuras políticas, entidades, organizações da sociedade civil que estiveram presentes na trajetória destes ou que hoje fazem trabalhos que ajudam na construção das Defensorias.

Dentre esses, o Fórum Justiça que é “uma livre iniciativa proveniente de um grupo de defensoras(es) públicas(os) fluminenses, destinada a estimular o debate e realizar ações para consolidação de uma política judicial integradora no Brasil, considerando o contexto ibero-latino-americano” (Fórum Justiça; Criola, 2020, p. 9), juntamente com a organização Criola que possui “trajetória na defesa e promoção dos direitos das mulheres negras” (Fórum Justiça; Criola, 2020, p. 8), construíram um material de consultoria cujo o tema é “Sistema de justiça em foco: dinâmicas de reprodução, combate ao racismo e promoção da igualdade racial”, relevante na formação da compreensão das dinâmicas institucionais.

Nesta pesquisa, destacam-se dois temas importantes: a ausência de dados sobre cor/raça que categorizam os assistidos, como meio de uniformizar e coletar dados sobre o público para o qual o serviço vem sendo prestado e ausência de esclarecimento sobre a política racial da instituição.

A ausência de uma ficha de atendimento uniformizada que considere o critério raça/cor e a ausência de formação para o preenchimento do quesito raça/cor nas Defensorias Públicas também dificulta a coleta e o tratamento desses dados. Ademais, grande parte das Defensorias Públicas utilizam o critério econômico como o definidor da hipossuficiência dos usuários. Entretanto, observadas as dinâmicas de reprodução do racismo e as dificuldades às quais os negros são submetidos em sua vida cotidiana e também no acesso à justiça, gostaríamos de propor uma reflexão sobre a relação do critério socioeconômico e a questão racial e propor igualmente a reflexão a respeito da criação de um protocolo para o atendimento da pessoa negra considerando-a enquanto grupo vulnerável. (Fórum Justiça; Crioula, 2020, p. 280)

A ausência de dados sobre o perfil (raça/cor) dos assistidos tem impacto direto no não desenvolvimento de uma política institucional bem delimitada.

Por sua vez, a Defensora Rita Lima destacou a Coletiva Mulheres Defensoras Públicas do Brasil, um grupo construído desde o protagonismo feminino e preocupado com o “desenvolvimento de uma atuação estratégica de toda Defensoria Pública, capaz de dar conta das assimetrias de gênero e raça e que considere suas interseccionalidades” (Coletiva Mulheres, 2016). A Coletiva, portanto, tem iniciativas no combate ao machismo e racismo de forma a promover eventos em âmbito nacional sobre os temas, porém com pouca influência na defensoria do DF, segundo a entrevistada.

Destacam-se também a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) e a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais (ANADEF). A ANADEF é uma das responsáveis por Pesquisa Nacional relevante sobre o tema. Por sua vez, a ANADEP busca fortalecer a Defensoria Pública “colaborando com os Três Poderes no aperfeiçoamento da ordem jurídica com sugestões e atuação efetiva em projetos em tramitação no Legislativo” (ANADEP, 2021) e, conforme relatado por uma das entrevistas, a Defensora Rita Lima, vice-presidente da associação, possui projetos sobre a questão racial.

Enfim, os relatos tendem a realçar a relevância das ações da sociedade civil organizada na transformação da cultura institucional, provavelmente pelo modo como a Defensoria Pública vem se constituindo com uma cultura institucional de abertura para demandas da sociedade civil em geral.

5 Dialogando sobre as Dificuldades na Transformação das Práticas Institucionais

O último certame para ingresso na carreira de Defensor Público do Distrito Federal se deu no início do ano de 2019, no mês de março. Na época o Distrito Federal ainda não tinha lei em vigor que tratava sobre a reserva de Vagas para Negros e, assim, o concurso foi autorizado via edital com a reserva para Pessoas com Deficiência. Houve então o ajuizamento de uma Ação Civil Pública n. 0704252-18.2019.8.07.0018 pelo MPDFT (2019) requerendo que houvesse a modificação, passando a prever que 20% das vagas fossem destinadas para pretos e pardos com amparo legal na Resolução 170 do CNMP, entre outros argumentos. A Defensoria Pública do DF por sua vez optou por uma postura conservadora, alegando que o decreto o qual tratava do assunto havia sido declarado inconstitucional e, portanto, não haveria a obrigatoriedade quanto a previsão proposta. O TJDF julgou improcedente a ação, inclusive o recurso interposto na segunda instância.

Uma observação importante é a de que outras defensorias estaduais, por meio de resoluções, já haviam debatido a questão da reserva de vagas, de modo que a DPDF se mostra em descompasso com as demais defensorias, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal tem assegurado a legalidade de iniciativas semelhantes. Basta lembrar que o debate jurídico acerca da aplicação de cotas para ingresso de estudantes na Universidade de Brasília foi iniciado em 2012, quando o Partido Democratas entra com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental⁵ para questionar atos da instituição, os quais instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (20% de cotas) no processo de seleção.

Nas entrevistas, o debate a respeito da criação de uma resolução interna que trate do assunto também surge:

“Eu acho que inevitavelmente, a gente tem que passar por um debate mais substancial, incluindo não só defensores como principalmente servidores e estagiários, que muitas vezes ficam de fora desses debates e que muitas vezes são atingidos de forma direta pela ausência dessas ações afirmativas, pela ausência de debate no âmbito interno e eu acho que eles também devem ser chamados junto aos defensores públicos para a gente poder atuar, para a gente poder

⁵ A ADPF 186 foi julgada improcedente. O relator do projeto, Ministro Ricardo Lewandowski, entendeu que a Corte já havia assentado diversos precedentes pela constitucionalidade de políticas de ação afirmativa; que medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais no Brasil não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo serem analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro, entre outros argumentos.

visualizar isso de forma mais ampla e eficaz aqui no âmbito da defensoria.” - Juliana Braga

“Mas essa é uma questão que dos últimos anos para cá tem sido mais pautado nos conselhos superiores da Defensoria inclusive com a construção de um entendimento em outros estados de que não é necessária previsão legal, acho que a Defensoria tem autonomia e, portanto, pode ser dada essa autonomia para defender essas cotas e eu acho que está contaminando digamos assim né as outras, positivamente, as outras instituições que ainda não fizeram isso. Acho que, acredito que a gente vai avançar nesse sentido e também o nosso último concurso já para servidores já veio com essa previsão.” - Rita Lima

No ano de 2019 foi sancionada a Lei nº 6.321⁶, que tornou obrigatória a previsão no âmbito dos editais públicos e, desse modo, a DPDF passou a instituir essa regra já no concurso para cadastro reserva de Analistas de Apoio. Restou assegurada também essa regra para os estagiários, conforme Decreto nº 40.910/2020⁷.

Os defensores com mais antiguidade no cargo relatam ter observado a mudança no perfil dos servidores, analistas e estagiários, de modo a perceber a presença de pessoas negras nesses espaços. Todavia, há a percepção de que a previsão de certa porcentagem de vagas não é suficiente. Seria preciso endossar em todas as etapas das provas, por exemplo, que os 20% (vinte por cento) propostos sejam efetivados, ou até mesmo reformular os atuais padrões da etapa de prova oral:

“A grande questão é a forma que o certame é processado na garantia dessas cotas. Porque o que a gente tem muito é a previsão das cotas, 20% reservado para pessoas negras... E durante o processo aquilo se perde, chega até a fase objetiva, a fase escrita, a fase oral, a fase de títulos e tinha uma previsão lá de 20, 30% e quando chegou o resultado não tem pessoas negras no resultado né?” - Ronan Figueiredo

“Todavia, acredito que as instituições devem pensar em meios para efetivar o que está disposto na legislação, uma vez que apesar da previsão legal, não é raro que ao final dos concursos restam pouquíssimos candidatos cotistas, o que torna sem eficácia a previsão das cotas.” - E. nº 2.

⁶ "Reserva, aos negros e negras, 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014.”(Brasília, 2019).

⁷“Dispõe sobre a reserva aos negros e negras de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública distrital.” (Brasília, 2020)

“Então, sou assim completamente favorável às ações afirmativas, mas acho que tem muito para caminhar, muito para caminhar e não só assim “vamos fazer uma lei e é isso aí”. Então é muito mais do que isso, é muito mais do que isso. É discutir racismo institucional né, é trazer esse debate para dentro das instituições, aqui falando do sistema de justiça então vou abarcar todas, mas é que eu coloco também uma ênfase da minha instituição. Enfim, são debates que eu acho que são discussões né, são questões que têm que ir muito além do que um simples PL.” - E. nº 1.

“Só que aí entra num ponto que é outro, quais os mecanismos para assegurar, eu acho que talvez seja uma das bases, para assegurar que essas pessoas cheguem até o cargo? Eu acho que hoje a gente tem um grande óbice que é a tal da prova oral. Não existe razão que justifique em 2021 provas orais em que as pessoas se vejam. Não há razão e para mim, isso é um grande absurdo. A gente tem conhecimento de alguns concursos para, por exemplo, filarmônica, para pessoas que mexem com instrumentos musicais em que basta ouvir o instrumento, não precisa ver a pessoa, eles ficam separados. Então você garante um anonimato. Por que que em um concurso jurídico eu preciso olhar para a pessoa, que está admitida, porque essa é a desculpa, né? Como ela se porta. Na realidade, é uma peneira racial mesmo. A gente teve um concurso nosso, que foi reprovado um menino que tinha deficiência visual. Ele tinha ido muito bem nas provas objetivas e subjetivas. Até que ponto a deficiência visual não foi um fator determinante para excluir?” - E. nº 4.

As incertezas e as dificuldades em efetivar o sistema de reserva de vagas ao longo dos concursos públicos surgem como o principal obstáculo à transformação do perfil racial da Defensoria Pública do Distrito Federal.

A DPDF possui o Núcleo de Direitos Humanos que “trata da defesa das vítimas de discriminação de raça ou etnia, de credo, de identidade de gênero e de orientação sexual, das pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua e dos grupos de pessoas com dificuldade de acesso à habitação, à mobilidade urbana e ao ambiente equilibrado” (DPDF, 2021). Esse núcleo foi criado pela Resolução nº 163, em 01/08/2017, do Conselho Superior da Defensoria, possibilitando a concentração das demandas e um olhar mais direcionado para a defesa das pessoas.

Os defensores entrevistados reconhecem o avanço que a criação desse núcleo trouxe para a Defensoria, mobilizando a estrutura para um olhar diferente. Mas também notam que quanto ao combate ao racismo, falta um olhar mais direcionado para a questão.

“A gente não tem aqui, que é apontado por esse relatório lá do fórum Justiça e da Crioula, que é um núcleo especializado para... porque a Defensoria pública por lei também tem que se organizar por núcleos especializados né, eu sou defensor

público, trabalho no núcleo de Direitos Humanos, uma das nossas pautas é a questão da diversidade étnico racial, mas no mesmo ofício, ou seja, na mesma Defensoria que eu ocupo hoje, que deve cuidar da falta de diversidade étnico racial, deve cuidar também da pauta da população em situação de rua, educação e diversidade LGBTQIA+. Então esse documento da Crioula fala, por exemplo, da necessidade de criação de núcleos especializados, com a pauta exclusiva de questões étnico raciais como um posicionamento de enfrentamento do racismo institucional, né?” - Ronan Figueiredo

Com isso atenta-se para dois fatos: o olhar dos defensores sobre a forma acanhada da instituição sobre o tema; e a necessidade da criação de um núcleo específico. Isto se dá, também, por ser possível reconhecer nos assistidos que existe uma cor predominante em seus perfis nas mais diversas demandas, o que coloca novos desafios ao modelo de atendimento. Todos os dez defensores entrevistados perceberam que não há diversidade racial na DPDF e sete destacaram o fato de que o combate ao racismo não está, exclusivamente ou explicitamente, dentro da pauta do núcleo de Direitos Humanos:

“Ao tomar posse no cargo eu, como defensor substituto, passei por alguns núcleos e a gente percebe na atuação da Defensoria pública, pelo menos aqui na esfera do Distrito Federal né, que esse debate sobre igualdade racial, discriminação, está presente em basicamente todas as áreas da defensoria, algumas com mais ênfase, no direito criminal sobretudo né, isso é muito claro pelo menos para mim. Eu fui escalado para fazer audiência de custódia por um tempo então a gente vê qual é o perfil ali daquelas pessoas que são presas em flagrante e quais são os crimes de fato estão vinculadas àquelas pessoas, determinado segmento social, vinculado à escolaridade, vinculada à etnia, vinculado a gênero né então a gente percebe isso muito claro em audiência de custódia [...] Eu passei um tempo pelo núcleo da infância da Juventude, a gente percebe também existe essa, questões vinculadas a discriminação, a questões raciais etc., no ato da infância da Juventude, tanto no âmbito Internacional, que se assemelha um pouco a um sistema criminal, então adolescentes que cometem atos infracionais e respondem, eventualmente para uma medida socioeducativa, a gente percebe qual é o perfil também, existe uma seletividade também lá, “pré sistema criminal” digamos assim, o estado falha lá também, o estado também é seletivo lá. Mas não só ali, também no âmbito cível a gente trabalha muito com ações de perda e suspensão do poder familiar e a gente vê quem são pais e mães ou mães só enfim né, mães solo que tem, digamos assim, a tutela dos seus filhos retiradas pelo estado e que sofrem ali pelo Ministério público uma atuação de perda do poder familiar.” - E. nº 1.

“Eu tive poucos amigos negros aí eu entro na Defensoria, Defensoria majoritariamente, absolutamente branca, mas aí a gente começa a perceber isso com mais clareza quando você começa a pensar não só na sua atuação do processo do dia a dia, mas quando a gente começa a pensar na estrutura institucional, no macro né, na visão macro da Defensoria você começa a perceber que sempre do outro lado do balcão existe uma cor, do lado de cá existe outra. E o que

efetivamente a gente está fazendo para que essa realidade seja mudada. Agora eu não posso, assim não sei te dizer com muita clareza quando que isso começar a ficar mais evidente para mim. Mas é uma percepção que vai se construindo assim meio lentamente, você começa a se deparar com várias camadas e aí evidentemente quando eu vou para a execução penal isso se escancara porque é o que você falou né no início da nossa conversa, que a realidade dos presídios e aí você entra num presídio e é um mar de pessoas negras né? [...] No Distrito Federal, especificamente, acho que foi muito emblemático o fato de que nos últimos 3 anos e meio a gente está sobre a gestão de uma mulher negra que tem esse olhar é uma das preocupações dela foi justamente a gente tentar fortalecer o núcleo de direitos humanos nessa atuação, mas ainda muito tímido né, porque a gente a gente tematiza a questão então “ah a questão racial vai ser tratada no núcleo direitos humanos” quando na verdade isso deveria ter passado por toda né, toda a nossa atuação. Você, a gente atende mais pessoas negras na Vara de Família, a gente atende pessoas negras na Vara de Fazenda Pública e por que que isso está acontecendo né, qual é a, quais são as razões que estão veladas e que levam a essa questão.” - Rita Lima

“Nossa Defensoria Pública do Distrito Federal acho que ainda está caminhando muito devagar, eu acho que ainda falta mais um olhar mais específico, mais direto para essa questão, ainda é muito lateral na nossa atuação. A maioria dos defensores, eles não têm uma consciência de raça, de entender que isso é uma questão na sociedade. Eu falo isso até mesmo de defensores públicos que atuam na área criminal, que é onde isso é mais latente, onde isso é mais evidente, então acho que falta mais conscientização. A gente ainda faz alguns webinários, na pandemia teve isso, alguns eventos relacionados a raça, mas parece que não é um fator central ainda para a Defensoria Pública, eu acho que isso precisa mudar.” - Mayara Tachy

Nas falas acima registradas, destaca-se o comentário da Defensora Rita Lima a respeito de que hoje na atual gestão, a DPDF conta com uma Defensora Pública Geral negra. Essa observação é feita também em momento prévio pela Defensora Mayara Tachy e ambas contextualizam esse acontecimento, observando certa mudança na postura da instituição a respeito da equidade de gênero e movimentos em torno da pauta racismo.

“O nosso núcleo de Direitos Humanos foi criado na gestão anterior, então era a DPG antiga e foi realmente algo muito importante, mas aquela gestão já não se preocupou com a igualdade racial, isso já é uma questão. E tem a ver também com o fato da Defensora Pública Geral ser uma mulher negra, então tem um olhar mais direcionado para isso. Mas ainda assim acho que a gente tinha que avançar mais. O fato de a gente ter uma Defensoria Pública de direitos humanos que trabalha a questão da igualdade racial, isso já foi um avanço, embora muito pequeno na minha percepção.”- Mayara Tachy

Aqui há um caráter importante a ser levantado. A Defensora Pública Geral do Distrito Federal na época das entrevistas era a Defensora Maria José Silva Souza de Nápolis, sendo a sua segunda gestão, possuindo familiaridade com questões sociais e raciais, e assim há uma tendência observada na promoção de seminários e palestras para debate do assunto. Nota-se uma importância explícita em garantir que minorias políticas alcancem cargos de relevância, onde essas possam atuar contra as disparidades de poder. Resta ainda a reflexão de que a atual gestão é a primeira ocupada por uma mulher, desde a autonomia da instituição, evidenciando a discrepância se comparado com homens brancos que vinham ocupando o mesmo cargo.

Por fim, destaca-se que pelo menos quatro dos entrevistados relatam que percebem resistência interna e falta de capacitação quando se trata de pautas raciais.

“A maioria dos defensores, eles não têm uma consciência de raça, de entender que isso é uma questão na sociedade. Eu falo isso até mesmo de defensores públicos que atuam na área criminal, que é onde isso é mais latente, onde isso é mais evidente, então acho que falta mais conscientização. A gente ainda faz alguns webinários, na pandemia teve isso, alguns eventos relacionados a raça, mas parece que não é um fator central ainda para a Defensoria Pública, eu acho que isso precisa mudar.”

“...nessas experiências a gente sempre tem percebido, nesses avanços têm ocorrido, nessas tentativas de enfrentar o racismo institucional, que muito das resistências são também internas, sabe? Que muitas pessoas entendem que não há, infelizmente, existe nas defensorias públicas há muito isso ainda, porque é uma instituição branca e na instituição, sistema de justiça igualmente elitista... que assim evidentemente, como todas as instituições também está em disputa nesse momento. E apesar de estar com o seu dever constitucional e de direitos humanos, ainda tem essas questões. E o enfrentamento vem muito também de dentro, isso é uma questão que a gente tem que, enquanto instituição, deve enfrentar e saber enfrentar.”

“Então nem sempre são pessoas que lidaram com o racismo, a oportunidade de vivenciar esses temas porque até a nossa preparação do concurso peca um pouco quanto a esse tema. Não são temas que são cobrados na preparação para o concurso, então se a pessoa não tiver uma bagagem de fora ela não entra com esse olhar, ela não entra preparada para lidar com esse tema. Então antes de mais nada eu acharia importante haver uma capacitação, acho que seria importante a Defensoria Pública fazer algumas pesquisas com o próprio público assistido para mapear determinadas situações, tanto na área criminal”

Os relatos sobre essa resistência difusa apontam para a presença do “pacto narcísico da branquitude” que se mantém em ambientes sem diversidade racial efetiva. A DPDF ainda é um

órgão majoritariamente branco, de modo que pautas como racismo muitas vezes passam despercebidas e que, quando não há contato com esse tema no âmbito pessoal, por meio de observação por exemplo, ou uma formação combativa e antirracista, dificilmente o debate passa a ser pautado. A inclusão de pessoas negras nesses espaços mais uma vez se mostra imprescindível para que dentro do órgão cujo principal trabalho é assegurar, extra e judicialmente, a efetivação dos direitos aos que não tem esse conhecimento, surja o pertencimento ao espaço, não apenas como agente passivo, mas também ativo das disputas jurídicas e sociais.

6 Considerações Finais

A Defensoria Pública do Distrito Federal promove projetos que vão além do atendimento ao público em situação de vulnerabilidade, educando, ensinando e formando a fim de proporcionar mudanças efetivas na realidade dessas pessoas. Apesar de o trabalho ser efetivo, a questão racial ainda não se mostra como prioridade da instituição. A presença do debate acerca do enfrentamento do racismo é observado, porém de maneira tímida e até mesmo indireta.

A DPDF possui uma boa estrutura e programas bem organizados que poderiam servir de base para começar a enfrentar mais diretamente o assunto. Essa necessidade é percebida pelos defensores que atuam na área ou que, de algum modo, já foram sensibilizados a respeito do tema. Assim, embora sejam notáveis os entraves que a instituição precisa combater todos os dias, como ataques diretos desde a forma como o orçamento é distribuído internamente, até a atuação do órgão e de seus servidores, há indícios nas falas dos entrevistados de que falta adesão à pauta como forma de efetivamente promover mudanças substanciais da estrutura social brasileira.

Há necessidade de fazer com que o enfrentamento ao racismo, estrutural e institucional, principalmente, estejam vinculados aos serviços já prestados pela Defensoria. A construção de uma Defensoria que compreenda a relevância do racismo no Brasil em suas pautas deve, ainda, partir da iniciativa de seus membros de maneira interna.

A respeito da ausência de primordialidade da pauta de enfrentamento ao racismo, há necessidade de institucionalizar esse combate por meio de ações e programas que não se circunscrevem apenas a um núcleo especializado de Direitos Humanos. Conforme a proposta de Ramos no texto escrito por Capelari, Afonso e Gonçalves (2014) “Contribuições da Redução Sociológica para o Campo Científico da Administração Pública no Brasil”, o estudo da instituição ajuda a evitar a aplicação indiscriminada de teorias que não se apliquem às realidades existentes,

além de promover maior engajamento e compromisso dos pesquisadores com a realidade ali vivida. Assim, a construção de uma instituição mais inclusiva e que atenda às necessidades sociais na busca pela equidade precisa de análises efetivas que escapam aos modelos tradicionais (Capelari, et al. 2014, p. 117).

Referências

ANADEF - Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais. Disponível em: <https://www.anadef.org.br/>. Acesso em 1 nov 2023.

ANADEP - Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/inicial>. Acesso em 1 nov 2023.

BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. Companhia das letras, 2022.

BRASIL. *Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976*. Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Programa de Alimentação do Trabalhador, Brasília, 19 abr. 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16321.htm. Acesso em: 1 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186*. Requerente: Partido Democratas – DEM. Requeridos: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade De Brasília – CEPE, Reitor Da Universidade de Brasília e Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília - CESPE/UNB. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 de Abril de 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 3ª Turma Cível. *Apelação/Ação Civil Pública nº 0704252-18.2019.8.07.0018*. Apelante: Ministério Público Do Distrito Federal e Territórios. Apelado: Distrito Federal e Defensoria Pública do Distrito Federal. Relator: Desembargador Roberto Freitas. Brasília, 27 de maio de 2021. Data de Publicação: Publicado no PJe: 09/06/2021.

BRASÍLIA. *Decreto-Lei nº 40.910, de 23 de junho de 2020*. Dispõe sobre a reserva aos negros e negras de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública distrital. Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65e23c7bb1b04a47967871f5730bcc4c/Decreto_40910_23_06_20.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2040.910%2C%20DE%2023,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 1 jun. 2024.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana et al. *Alberto Guerreiro Ramos: contribuições da Redução sociológica para o campo científico da administração pública no Brasil*. REV. ADM. MACKENZIE, [s. l.], ano 2014, ed. Edição Especial, p. 98-121, 3 nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/ZcYXnYHzyScnxqf9pWTZXKc/?lang=pt>. Acesso em: 17 jun. 2024.

Coletiva Mulheres Defensorias Públicas do Brasil. Disponível em: <https://www.facebook.com/coletivodefensoras/>. Acesso em 17 jun. 2024.

SILVA, Érika Costa da; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *A defensoria pública no Brasil: Gênero, raça e poder*. Direito Público, v. 18, n. 98, 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL (DPDF): Concurso Público para o provimento de vagas e a formação de Cadastro de Reserva no cargo de Analista de Assistência Judiciária da carreira de apoio à Assistência Judiciária do Distrito Federal - Edital nº 1 – DPDF – Analista. Disponível em https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/dpdf_20_analista/arquivos/ED_1_2020_DPDF_ANALISTA_ABE_RTURA.PDF. Acesso em 15 de jul. 2024.

DISTRITO FEDERAL. *Portaria nº 437, de 28 de Outubro de 2022*. Dispõe sobre o Programa de Estágio no âmbito da Defensoria Pública do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/SEI_GDF-97321050-Portaria.pdf. Acesso em 15 de jul. 2024.

DUARTE, Evandro C. Piza. *Princípio da isonomia e critérios para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afro-descendentes) no ensino superior*. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, p. 61-107, 2007.

DUARTE, Evandro Piza; FREITAS, Felipe da Silva. *Racism and drug policy: criminal control and the management of Black bodies by the Brazilian state*. KORAM, Kojo. The War on Drugs and the global color line. Pluto, 2019.

FARRANHA, Ana Cláudia; DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos Vinicius. *Racismo e Constituição: o caráter estrutural da opressão racial e suas consequências jurídicas*. In: Farranha, Ana Cláudia... [et al.]. *Acusações de racismo na capital da República: obra comemorativa dos 10 anos do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação do MPDFT*. Brasília: MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2017. 544 p.

FÓRUM JUSTIÇA; CRIOLA. *Dinâmicas de Reprodução e Enfrentamento ao Racismo Institucional na Defensoria Pública*. 1. ed. Rio de Janeiro, out. 2020. Disponível em: <https://forumjustica.com.br/biblioteca/dinamicas-de-reproducao-e-enfrentamento-ao-racismo-institucional-na-defensoria-publica/>. Acesso em: 17 jun. 2024. ISBN 978-65-992442-1-6.

GOMES, César de Oliveira. *Institucionalidades da Defensoria Pública da União para o Enfrentamento do Racismo Institucional a partir do Sistema de Justiça*. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito. 227 f., 2020.

HASLANGER, Sally. “*Une analyse socio-constructiviste de la race*”. trad. fr. Marc Ruegger. In: BESSONE, Magali; SABBAGH, Daniel (dir.). *Race, racisme, discriminations*. Paris: Hermann, 2015.

HASLANGER, Sally. *Opressão racial e outras*. In: LEVINE, Michael P.; PATAKI, Tamas (org.). *Racismo em mente*. São Paulo: Madras, 2005.

Informe demográfico Censo 2022 – Identificação étnico-racial no Distrito Federal. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Demografico-Raca-Cor.pdf>. Acesso em 11 de junho de 2024.

NASCIMENTO, Andressa Santos do. *O Compromisso institucional da Defensoria Pública do Distrito Federal no combate ao racismo*. Monografia – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, p. 76. 2022.

Pesquisa Nacional da Defensoria Pública: Análise por unidade federativa – Defensoria Pública do Estado do Distrito Federal. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-por-unidade-federativa/defensoria-publica-do-estado-do-distrito-federal/>. Acesso em 22 out 2021.

SILVA, Érika Costa da. *Acesso à justiça e cárcere: um estudo sobre a (des) assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia no Conjunto Penal Feminino de Salvador*. 2021.


A Defensoria Pública do Distrito Federal no combate ao racismo: compromissos institucionais, projetos e motivações pessoais dos Defensores Públicos na construção de carreiras profissionais

VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. *A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo*. Revista Direito GV, v. 11, p. 455-478, 2015.

A formação do espaço agrário brasileiro e a ausência de uma reforma agrária efetiva: grilagem de terras como um entrave à concretização do acesso à terra

The formation of the Brazilian agricultural space and the absence of an effective agricultural reform: Land grabbing as an obstacle to the realization of access to land

Cezar Augusto Mendes Júnior* 

Adegmar José Ferreira** 

Resumo: O artigo examina como a formação histórica do espaço agrário brasileiro estruturou desigualdades fundiárias persistentes e como a grilagem de terras se mantém como obstáculo central à efetivação da reforma agrária. O estudo tem como objetivo geral compreender de que modo práticas de usurpação fundiária – historicamente consolidadas desde o regime sesmarial até os mecanismos contemporâneos de fraude documental – impedem a concretização do direito de acesso à terra e o cumprimento de sua função social. A metodologia adotada é indutiva, com revisão bibliográfica de obras clássicas e contemporâneas das áreas de história agrária, economia política da terra e direito agrário. Como resultados, o artigo demonstra que: (i) a origem colonial da concentração fundiária foi reforçada por marcos legais que privilegiaram grandes proprietários; (ii) a ausência de políticas estatais eficazes de reforma agrária aprofundou desigualdades socioeconômicas; (iii) a grilagem mantém-se ativa e modernizada, com mecanismos sofisticados de obtenção fraudulenta de domínio; e (iv) políticas recentes, como o PL 2.633/2020, caminham mais para a legalização dessas práticas do que para sua contenção. Conclui-se que a superação do problema fundiário brasileiro depende de ruptura com a lógica histórica de concentração e de implementação de políticas públicas que priorizem o interesse social da terra, sob pena de perpetuar o ciclo de violência, exclusão e insegurança jurídica no campo.

Palavras-chave: Direito Agrário. Reforma Agrária. Grilagem de Terras. Legalização da Grilagem.

Abstract: The article examines how the historical formation of Brazil's agrarian space structured persistent land inequalities and how land grabbing remains a central obstacle to the implementation of agrarian reform. The study's main objective is to understand how land-usurpation practices—historically consolidated from the sesmaria regime to contemporary mechanisms of documentary fraud—prevent the realization of the right to access land and the fulfillment of its social function. The methodology adopted is inductive, based on a bibliographic review of classical and contemporary works in agrarian history, the political economy of land, and agrarian law. The results show that: (i) the colonial origins of land concentration were reinforced by legal frameworks that favored large landowners; (ii) the absence of effective state policies for agrarian reform has deepened socioeconomic inequalities; (iii) land grabbing remains active and modernized, with sophisticated mechanisms for the fraudulent acquisition of land; and (iv) recent policies, such as Bill 2,633/2020, tend more toward legalizing these practices than restraining them. The article concludes that overcoming Brazil's land-tenure problem requires breaking with the historical logic of concentration and implementing public policies that prioritize the social interest of land, otherwise perpetuating cycles of violence, exclusion, and legal insecurity in rural areas.

Keywords: Agrarian Law. Agrarian Reform. Land Grabbing. Legalization of Land Grabbing.

Recebido em: 10/11/2024

Aprovado em: 03/12/2025

Como citar este artigo:

MENDES JÚNIOR, Cezar Augusto; FERREIRA, Adegmar José. A formação do espaço agrário brasileiro e a ausência de uma reforma agrária efetiva: grilagem de terras como um entrave à concretização do acesso à terra. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília*, vol. 7, n. 2, 2025, p. 39-54.

*Universidade Federal de Goiás.

**Universidade Federal de Goiás.

1 Introdução

O tema do artigo é a ausência de uma reforma agrária efetiva no Brasil e a grilagem de terras como um dos conflitos agrários dentro dessa temática. A problemática gira em torno da violação do direito de acesso à terra e do direito de propriedade e a sua função social.

A grilagem constitui-se em um processo histórico secular de ocupação ilegal de terras mediante os esforços dos senhores e possuidores para expandir as suas propriedades, usurpando direitos não somente de pequenos posseiros, que lutavam por legitimar as suas justas ocupações consagradas pelo costume, ou contra o Estado – no caso de terras devolutas – mas mediante crime contra toda a nação.

Embora no passado, mediante uso de técnicas simples para o envelhecimento de documentos forjados, hoje o sistema de organização dos grileiros é complexo, valendo-se da ilegalidade e de ações criminosas e até mesmo o Estado e o Direito acabam por contribuir para a “legalização” dessa prática.

Nesse sentido, o Projeto de Lei 2633/2020, em tramitação no Congresso Nacional, objetiva a alteração do processo de regularização fundiária de terras públicas pertencentes à União, permitindo que terras públicas invadidas a qualquer momento, inclusive no futuro, possam ser tituladas a particulares, por meio de licitação, facilitando a legalização de terras griladas.

O objetivo da pesquisa é compreender como a grilagem de terras se situa dentro da formação do espaço agrário brasileiro como um dos impeditivos para que haja uma reforma agrária efetiva e sejam concretizados o direito de acesso à terra e o cumprimento de sua função social.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) fazer um breve histórico sobre a formação do espaço agrário brasileiro; b) compreender a grilagem de terras e a função social da propriedade; e c) discutir a situação atual da grilagem de terras do Brasil em conjunto com o Projeto de Lei 2633/2020 e como ele pretende “regularizar” tal prática. O método a ser utilizado é o indutivo, com a técnica de revisão bibliográfica.

O primeiro capítulo versa sobre a formação do espaço agrário brasileiro e como a colonização influenciou todo o processo de divisão e distribuição da terra, sob a dominação da Coroa Portuguesa e do capitalismo nascente naquela época, bem como pela escravidão.

O segundo capítulo trata sobre a reforma agrária e como ela tem sido inefetiva ao longo da história. Já o terceiro e último capítulo trata a respeito da grilagem de terras, histórico, conceitos e

como ela ainda é, nos dias de hoje, um impeditivo para que haja uma reforma agrária efetiva no país.

2 Breve histórico sobre a formação do espaço agrário brasileiro

Ao se abordar o direito, a questão agrária e a terra no Brasil, é importante fazer uma intersecção entre a história e direito, considerando que as mercadorias ao longo da história foram assumindo diferentes facetas, tais como dinheiro, trabalho e terra. É possível perceber, portanto, que o uso da terra, a exploração e a grilagem se modificam ao longo do tempo, de acordo com os intentos dessa força econômica dominante, instituindo regimes de propriedades de modo a melhor beneficiá-los, a exemplo da própria Lei de Terras, que instituiu o regime de compra da terra (ASSELIN, 1982).

Nesse contexto, a exploração, uso da terra e a grilagem são problemas estruturais, planejados e estimulados (ASSELIN, 1982). A terra, contudo, deveria ser destinada aos que diretamente nela trabalham – seria um bem de produção e não de comércio. Estaria relacionada à sobrevivência atual e futura. Sua função social visaria o bem-estar social, o bem comum e a convivência pacífica (TORMINN, 1985). Mas ao se abordar a terra como meio de produção, não se pode negar sua singularidade. A produção do valor vem pelo trabalho, otimizando-se os recursos pela velocidade da produção. Paira aqui, portanto, a contradição da terra, pois mesmo não trabalhada, tem valor.

Percebe-se que a cada época a propriedade acaba desenvolvendo relações sociais diferentes. E no contexto da ascensão capitalista alcançou a dissolução das antigas relações econômicas conduzindo à acumulação do capital. Nesse contexto o capital surge como criador da propriedade e da renda fundiária (HARVEY, 1990). A colonização assume um caráter de empreendimento comercial e a dissolução feudal acelera a expropriação dos camponeses, que passam à categoria de trabalhadores livres, disponíveis para o capital (SILVA, 2008). Essa transformação, porém, se dá num processo repleto de luta de classes e de conflito social.

Há de se questionar ainda a base sobre a qual se forma a plêiade de leis que dá sentido ao direito agrário, sendo que a especificidade da terra como mercadoria no contexto capitalista ajuda nessa compreensão. Nesse sentido, busca-se também compreender se existia questão agrária no período sesmarial. E como a pós-modernidade nos mostra que as verdades não são eternas, é importante ir ao passado para entender a complexidade do presente.

Historicamente, é importante buscar compreender a influência do sistema sesmarial sobre a formação do latifúndio no Brasil, sendo sua grande preocupação não o latifúndio em si, mas sim o latifúndio sem uso, o que remete à formação da propriedade agrária e da própria regularização fundiária como um sistema de exploração. Talvez daí advenha a dificuldade na aplicação de assentamentos, posto que não inseridos no sistema econômico de exploração da terra.

2.1 A colonização e as suas mazelas

Com a chegada dos portugueses, em abril de 1500, o Brasil deixa de gozar da autonomia de sua própria terra, iniciando-se um processo de longos séculos de exploração e grilagem que, com o decorrer do tempo, passam a articular as forças econômicas de forma a constituir a elite dominante.

Nesse sentido, as sesmarias compunham o corpo de leis das Ordenações Filipinas de 1603, utilizada como forma de ocupação de terras não cultivadas em Portugal, tornando-se um dos eixos tradicionais do sistema colonial. Contudo, sua implantação no Brasil deixou de considerar inúmeros diferentes contextos, como extensão territorial e cultura tradicional, que viriam, posteriormente, a resultar em um quadro de desigualdade e violência (MOTTA, 2012).

Assim, embora ao final do século XIV a sesmaria tenha resultado na construção da pequena propriedade em Portugal, no Brasil ela foi causa do latifúndio (SILVA, 2008). A sesmaria durou cerca de 300 anos, mais do que qualquer outro regime vivido no Brasil. Mas sua extensão temporal não se relacionou com formas lineares de concessão, que se alteravam, adequando-se à conjuntura do período. Durante todo esse prazo de vigência, mesmo que composto por diferentes fases, sempre se fez presente o sistema de exploração.

Em 1850 surge, no entanto, em um cenário de transformações, a primeira lei agrária, a Lei de Terras, que passa a definir condições para passagem das terras públicas para o domínio privado. Apesar de sua importância, dispositivos foram inseridos na Lei visando facilitar a fraude à aquisição da terra por grandes proprietários e por especuladores fundiários, resultando em um crescente caos fundiário e insegurança da propriedade da terra (SILVA, 2008).

A propriedade passa a ser adquirida mediante compra e por prova de título, mediante registros paroquiais. Com relação ao que ficou para trás, as sesmarias confirmadas, as sesmarias caídas em comisso – cultivadas e reconhecidas – e a posse em área cultivada seriam regularizadas. Caso as pessoas optassem pelo reconhecimento, teriam de fazer um registro paroquial para cada uma dessas três condições. A posse era especificamente pelo registro paroquial. No entanto, essa

transformação da terra em mercadoria aprofundou os conflitos já existentes na intensa relação entre sesmeiros, posseiros e grileiros.

2.2 Os principais conflitos agrários

No sentido de favorecer os interesses dos proprietários de terra, contudo, após a Proclamação da República, o Estado passa a agir com instrumentos de execução política com predominância da grande propriedade na estrutura agrária, constituída, em sua maior parte, a partir do patrimônio público.

Embora a Lei de 1850 visasse demarcar e viabilizar o acesso às terras devolutas, alterações significativas e desdobramentos se verificaram mais acertadamente na Primeira República (SILVA, 2008).

Assim, no século XIX, ao menos sob o viés jurídico, a apropriação da terra se tornou um processo burocrático, regulado por uma série de portarias, decretos, alvarás e cartas régias. As normas, porém, em sua maioria, não eram cumpridas e, na prática, crescia a ocupação pela posse, por se tratar de forma de apropriação de costume, célere e não burocrática (SILVA, 2008).

A Lei de Terras surge então como um marco de transformação da condição jurídica da propriedade, em que o título surge como fundamento da propriedade. Embora a posse passe a ser considerada ilegal, continua sendo reconhecida como base para direito da compra.

A lei demorou oito anos até ser finalmente aprovada, pouco antes do fim do tráfico negro. Surge, portanto, em um contexto onde – sem retirar a esperança – dificulta o acesso à terra e à posse, ao tempo em que favorece a formação da mão de obra e trabalho assalariado.

Percebe-se então a formação da propriedade fundiária voltada aos princípios mercantilistas e interesses da Coroa portuguesa (SMITH, 1990). Em 1854 surge também o registro paroquial. Embora não fosse título e prova de propriedade, serviria como prova de posse.

Embora frágil, por se tratar de instrumento ato declaratório, era restrito, uma vez que se pagava por palavra, o que resultava em tentativas de registro com o mínimo de palavras possível. E por mais que o padre soubesse que se tratasse de registro não verdadeiro, se houvesse insistência, seria obrigado a registrar.

Ao se chegar à primeira república, entre 1889 e 1930, também chamada de república oligárquica, república dos coronéis ou a república que não foi, o latifúndio continua relacionado à elite colonial e elite agrária, presente como base da economia.

Mas o latifúndio e a economia do período dependem de uma presença camponesa. O camponês era a base da produção capitalista. Com a chegada da ferrovia e de empresas que passaram a controlar a terra, contudo, o camponês deixa de ser necessário, iniciando-se um processo de expropriação. Tal processo acaba confirmando a concentração do capital e da terra e, como consequência, com o aumento da violência.

3 A reforma agrária e a ausência da concretização do direito de acesso à terra

3.1 Histórico da reforma agrária no Brasil

Após a ruptura com o Instituto da sesmaria, a partir da independência do Brasil, em 1822, e com a Constituição Imperial de 1824, práticas como a concessão de terras como poder político, a supremacia da propriedade sobre o trabalho e a criação de latifúndios se consolidaram, restando perceptíveis até hoje.

Além disso, o escravismo como um modo de produção que sustentou toda a base econômica do período colonial, tornou o Brasil palco de problemas agrários multiversos. E, com a abolição da escravidão, a partir da Lei de Terras de 1850, a compra passa a ser o meio de apropriação da terra e da aquisição da propriedade, não deixando de existir a revalidação das cartas de sesmarias e da legitimação de posses. Contudo, sesmarias não revalidadas e posses não legitimadas não gerariam mais direito. Além disso, a ocupação da terra sem licença passa a ser considerada crime (ROCHA, *et al*, 2019).

Acerca do tema, Siqueira (2016, p. 31) afirma: “[...] Muito provavelmente, se não tivesse sido editada a Lei de Terras de 1850, a necessidade de reforma agrária, no Brasil, poderia ser bem menor [...]”. Sustentando a ausência de uma reforma agrária efetiva no Brasil, até os dias atuais, o mesmo autor (2016, p. 31): “[...] O fato é que a falta de uma verdadeira reforma agrária, até os dias atuais, permite a expansão do segundo problema, a concentração da terra na formação de latifúndio, de um lado, e de minifúndio, de outro [...]”.

Isso porque os Planos de Reforma Agrária já desenvolvidos no Brasil não obtiveram êxito. Além disso, o Estatuto da Terra, promulgado no início da ditadura militar de 1964, não almejava, naquela época, a reforma agrária, mas, o controle da luta pela terra no âmbito do Estado (BRASIL, 1964).

Desse modo, o quadro do campesinato brasileiro atual reflete o processo social de domínio econômico colonial da grande propriedade, da escravidão e da ocupação e posse. Nesse contexto, apesar da precariedade estrutural, os camponeses lutam para conquistar um espaço produtivo e de trabalho da família e para constituir seu patrimônio familiar (WANDERLEY, 1996).

É nesse contexto que se inserem os movimentos sociais de luta pela terra como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Essencialmente, trata-se de movimentos que lutam pela concretização do direito de acesso e de exploração da terra, já que encontram guarida tanto na Constituição Federal de 1988 como em leis infraconstitucionais.

Desde o início do Século XIX, o Brasil vive uma onda de *neoextrativismo*, marcado pela intensa comercialização monocultora, sobretudo de soja e milho, para o mercado internacional, no formato de *commodities*. Esse período de crescimento econômico trouxe, por um lado, destaque ao agronegócio do país, mas, por outro, intensificou a luta social daqueles que não têm acesso à terra, aprofundando, assim, o modelo desenvolvimentista de economia (SVAMPA, 2019).

No contexto de conflitos, a luta pelo reconhecimento das terras acaba resultando em problemas diversos e injustiças, tais como a exploração, a marginalização econômica, a dominação cultural e a estrutura da produção diante da propriedade capitalista (TRECCANI, 2001).

E as lutas pela reforma agrária, contrariamente à questão da estrangeirização de terras, não é estimulada. É possível vislumbrar dois tipos de reformas. A primeira, modernizadora, na década de 60, com a presença do Estado, não distributiva de terra, buscando o desenvolvimento das forças produtivas do modo de produção capitalista, a industrialização da agricultura (máquinas, sementes, agrotóxicos), chegando ao mote do capitalismo onde não se busca a redistribuição, mas sim a acumulação.

Por outro lado, há a reforma distributiva, buscando uma distribuição mais equitativa da terra, o controle da concentração, a participação dos movimentos sociais e pouca ou nenhuma presença do Estado capitalista. Se percebe que a reforma agrária no Brasil não é uma prioridade das políticas estatais, mas resultado das lutas dos movimentos sociais, que pressionam o Estado.

3.2 O direito de propriedade da terra e a sua função social

A Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, XXII, prevê o direito de propriedade, mas requer que ele seja exercido atendendo à sua função social, vinculando não só à produtividade do bem, mas também à dignidade da pessoa humana e à justiça social. O proprietário de um bem

imóvel, deixando de cumprir com os compromissos legais, presente dolo ou culpa, fica sujeito a honrar com as suas dívidas, mediante a expropriação de seus bens.

A função social da propriedade é tida hoje como uma das responsáveis pela aproximação entre o direito público e o direito privado, essencial à concretização de princípios fundamentais, relacionando-se diretamente com a dignidade da pessoa humana e com a justiça social. A propriedade moderna avança, deixando de ter um sentido apenas particular e a própria liberdade de contratar passa a encontrar limites na função social do contrato, indo além das partes.

Diante da força de tal princípio, é possível verificar ao menos três resultados práticos e limitadores ao particular: vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades, obrigação de o proprietário exercer faculdades elementares do domínio e a criação de um complexo de condições para o exercício das faculdades atribuídas pelo direito de propriedade.

Na fase histórica em que vivemos, as limitações impostas às propriedades encontram sua razão de ser no interesse social, na utilidade ou necessidade públicas. Com a ideia do “Estado do Bem-Estar Social” reforça-se também a necessidade de se obter a “função social” da propriedade, abarcada pela Carta Magna de 1988, estando dentre as características de um Estado Jurídico Social.

Diniz (2015) afirma que a função social da propriedade é imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para convivência social. A CF, no art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas requer, como vimos, que ele seja exercido atendendo a sua função social.

Com isso, a função social da propriedade a vincula não só à produtividade do bem, como também aos reclamos da justiça social, visto que deve ser exercida em prol da coletividade. Fácil é perceber que os bens, que constituem objeto do direito de propriedade, devem ter uma utilização voltada à sua destinação socioeconômica. O princípio da função social da propriedade está atrelado, portanto, ao exercício e não ao direito de propriedade.

De acordo com Diniz (2015), o direito de propriedade pode ser entendido como “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Contudo, é importante ressaltar que o direito de propriedade, principalmente em razão de sua função social, não é um direito incondicional e deve observar limites impostos. As concepções individualistas sucumbiram ante à força das pressões sociais em prol de sua democratização.

Pode-se afirmar que a propriedade, além de garantia fundamental constitucional, passa a ter ainda uma função social. E é função porque a propriedade passa a não ser mais simplesmente um direito despropositual, mas uma situação patrimonial passível de proteção não apenas

individual, mas social. O direito de propriedade, como direito fundamental, objetiva assegurar uma vida digna, livre e igualitária a todos.

É necessário esclarecer, contudo, que a função social da propriedade não remete às restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Antes, são limites negativos aos direitos do proprietário, vindo a relacionar-se com a capacidade produtiva da propriedade e de vinculá-lo a objetivo determinado.

De acordo com Teizen Júnior (2004), o estudo do princípio da função social do contrato tem como objetivo verificar como ocorre a interação entre a função social e o princípio da relatividade. Verifica-se assim um declínio da autonomia da vontade em detrimento de uma abordagem de maior força principiológica.

Assim, ao deixar de dirigir a vontade à individualidade e interesse próprio, o contrato ou objeto dele advindo passa a assumir sua função social, responsável por limitar a vontade e liberdade contratual das partes, por força de norma de ordem pública. Por essa razão, afirma Teizen Júnior (2004, p. 25): “[...] A função social do contrato, reconhecida na nova teoria contratual, o transforma de simples instrumento jurídico para o movimento de riquezas no mercado em instrumento jurídico para a realização dos legítimos interesses da coletividade [...]”.

A função social, *lato sensu*, consiste na proteção conferida pelo ordenamento jurídico aos mais fracos na relação contratual, tendo como critério o favorecimento da repartição mais equilibrada da riqueza. É a aplicação, no fundo, do princípio da igualdade substancial. É um preceito constitucional, qual seja, zelar pela liberdade e pela igualdade dos indivíduos.

Deve haver, porém, uma real e substancial liberdade e uma verdadeira igualdade, compelindo a sociedade a eliminar a miséria, a ignorância, a excessiva desigualdade entre os indivíduos, classes e regiões”.

4 A grilagem de terras como um dos entraves à concretização do acesso à terra

O cenário rural histórico comprova a secular concentração do poder em prol de senhores e grandes proprietários de terras, que, sem limites e mediante uso da violência, valiam-se ainda de grilagens e cumplicidade de autoridades políticas, judiciárias e serventuários de cartórios. A herança deixada por esse legado resultou em forte concentração fundiária onde apenas 1% (um por cento) dos proprietários rurais detêm 44% (quarenta e quatro por cento) das terras.

E tais invasões, em regra cometidas por homens de boa condição financeira, se fizeram sob o pretexto e tentativa de legitimação de suas ações fazendo uso do próprio conceito da propriedade privada consagrada historicamente por legislações esparsas, alcançando hoje a própria Constituição (MOTTA, 2001).

A grilagem constitui-se em processo histórico secular de ocupação ilegal de terras mediante os esforços dos senhores e possuidores para expandir suas propriedades, usurpando direitos não somente de pequenos posseiros, que lutavam por legitimar suas justas ocupações consagradas pelo costume, ou contra o Estado – no caso de terras devolutas – mas mediante crime contra toda a nação. Embora no passado, mediante uso de técnicas simples para envelhecimento de documentos forjados, hoje o sistema de organização dos grileiros é complexo, valendo-se da ilegalidade e ações criminosas (MOTTA, 2001).

Já à época da Lei de Terras, em 1850, objetiva-se discriminar as terras públicas das privadas, visando, inclusive, evitar invasões em terras devolutas. Em 1870, contudo, um relatório do Ministério da Agricultura admitia que a Lei de Terras não foi capaz de impedir, como pretendeu, a abusiva invasão das terras públicas, que continuaram sendo exploradas e possuídas ilegalmente.

Fazendeiros continuaram a descumprir a lei e a se apossar de terras mediante falsificação de cartas de sesmarias, principalmente em razão da subjetividade de suas demarcações e limites, que impediam a localização precisa da terra e definição dos marcos territoriais (MOTTA, 2001).

Além disso, as cartas de sesmarias representavam ainda um marco zero da ocupação territorial sobre áreas em disputa. Ocorre que a grande maioria das concessões de sesmarias não observaram o devido procedimento de regularização e estavam caídas em comisso. As consequentes concessões a favor dos sesmeiros, contudo, revelavam que não era importante cumprir as obrigações legais e expressavam o poder simbólico dos sesmeiros, que a cada embate iam alterando as extensões territoriais de sua ocupação, fazendo uso dos limites e confrontações fluidas, transformando-se em grandes posseiros (MOTTA, 2004).

4.1 Histórico sobre a grilagem de terras no Brasil

Historicamente, é importante compreender que as grandes navegações portuguesas e espanholas fortaleceram e expandiram o capitalismo. Diante das contradições mercantis entre aquelas nações, após se estabelecer o Tratado de Tordesilhas, recaiu sobre Portugal a responsabilidade de uma terra considerada inicialmente pobre em metais e extensa.

Para a ocupação dessa grande faixa de terras, introduziu-se no Brasil-Colônia a agricultura em larga escala. E, em seguida, a elite portuguesa inicia a formulação de leis que procuram justificar seus interesses e as novas instituições socioeconômicas (CUNHA, MAIA, 2016).

Portugal, ao criar o instituto da sesmária em 1375, ainda debaixo de um modelo feudal de produção, por ordenamento do Rei Dom Fernando I, objetivava conter o êxodo rural, forçando proprietários a lavrar suas terras sob pena de expropriação, para resolver o problema da alimentação no país.

No Brasil-Colônia, contudo, a implantação das sesmarias foi resultado e fomentou ainda mais o processo de acumulação de riqueza capitalista e mercantilista. Em razão da necessidade de ocupação e colonização dessa nova colônia, passou-se a estimular a exploração da terra por concessões de sesmarias, sem se transferir o domínio das propriedades não cultivadas, podendo o Estado revogar tais sesmarias, configurando-se, assim, a terra devoluta. É a gênese do latifúndio no Brasil (CUNHA, MAIA, 2016).

Em 1822 deixa de vigor o sistema sesmarial no Brasil e, até a entrada em vigor da Lei nº 601 de 1850 – Lei de Terras, admitia-se o regime da posse de terras devolutas, estimulando sua ocupação, principalmente por grandes proprietários de terras.

Assim, o cenário das propriedades e da estrutura fundiária brasileira encontrava-se distribuída entre terras na posse de particulares sob o regime sesmarial integral; terras na posse de particulares originárias de sesmarias, mas sem doação definitiva; terras ocupadas por particulares mediante posse sem o título aquisitivo de propriedade; terras públicas desocupadas não doadas e terras devolutas (CUNHA, MAIA, 2016).

Essa confusa distribuição das terras, somada às contradições de interesses entre a cultura de exportação - defendida pelos grandes proprietários - e a cultura de subsistência, necessária aos pequenos e médios proprietários, resultou em conflitos de classes e na multiplicação dos litígios agrários. Diante desse cenário, novamente buscando proteger relações sociais vantajosas à burguesia agrária, cria-se uma nova regulação jurídica de controle fundiário e exploração agrícola.

Surge então a Lei nº 601 de 1850, regulamentada pelo Decreto nº 1318 de 1854, que tinha, dentre outros, os objetivos de defesa das terras devolutas contra a posse violenta e contra o esbulho possessório; a outorga de títulos aquisitivos de propriedade aos sesmeiros; a outorga de concessões de terras e de títulos aquisitivos de propriedade de terras devolutas, desde que por posse mansa e pacífica, não contestadas por terceiros (CUNHA, MAIA, 2016).

A lei de terras passa a exigir demarcações, títulos aquisitivos, registros, pagamento de taxas e impostos sobre a propriedade, que, conseqüentemente, adquire valor econômico e característica de mercadoria, fortalecendo a concentração fundiária e consolidando o capitalismo no Brasil.

Da falta de uso como fundamento da propriedade é que advém o conceito da propriedade absoluta, inicialmente estabelecida em 1804 com o código napoleônico, passando a propriedade a ser legitimada por um instrumento jurídico. No Brasil, a partir da Lei de Terras, a confirmação da propriedade das Sesmarias produtivas evidencia o valor da terra como mercadoria ou reserva de valor das terras não utilizadas (SOUZA FILHO, 2010).

É possível constatar, portanto, que a Lei de Terras favoreceu os interesses da elite agrária, substituída por volta de 1930 pela burguesia financeira. Esse mesmo contexto favoreceu o surgimento da Lei nº 4214 de 1963 - Estatuto do Trabalhador Rural, da Lei nº 4771 de 1965 - Código Florestal, e da Lei nº 4947 de 1966, disciplinando o contrato agrário (CUNHA, MAIA, 2016).

Em 1962 foi criada a Superintendência de Política e Reforma Agrária (SUPRA), visando conhecer o espaço rural brasileiro. Em 1964 foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), que substituiu a SUPRA.

Nesse mesmo ano teve início a ditadura militar de 1964 que, logo ao início do governo, promulgou a Lei 4.504, o Estatuto da Terra. Em 1970 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio da fusão do IBRA, do INDA e do Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA), extinto em 1987 e recriado pela Constituição de 1988, transferindo à Receita Federal, em 1992, a responsabilidade pelo Imposto Territorial Rural (ITR).

Mas, embora o Estatuto da Terra só tenha sido promulgado em 1964, a discussão acerca de sua importância teve início ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, em um contexto de redemocratização, industrialização e urbanização aceleradas do Brasil, onde questões agrárias passam a ser encaradas como obstáculo ao desenvolvimento.

Entre 1964 e 1984, durante a ditadura militar, enormes modificações políticas, sociais e econômicas ocorrem, principalmente com a modernização do latifúndio por meio do crédito rural subsidiado. Com a acelerada industrialização e alto índice de êxodo rural, a democratização da posse da terra restou novamente deixada de lado (CUNHA, MAIA, 2016).

Já ao final do século XX o cenário apontava para a unificação alemã, com a Constituição de Weimar e a Revolução Russa na Europa. Na América tínhamos a revolução camponesa mexicana, criando critérios rígidos para a propriedade da terra. Ao mesmo tempo, a União

Soviética tenta abolir a propriedade privada, por entender tratar-se de direito e obrigação ao mesmo tempo. Nesse momento, em uma “resposta” à “ameaça socialista”, surgem as ditaduras na Europa e no Brasil, fortalecendo a necessidade da produtividade como qualificadora da terra.

Assim, o Estatuto da Terra é promulgado em 1964 e estabelece a função social como qualificadora da propriedade. A produtividade era prevista na política de desenvolvimento rural com a instituição do ITR e sua pretensa progressividade, com uso de alíquotas compatíveis com o grau de utilização da terra e eficiência da exploração.

Com o desenvolvimento da revolução verde entre as décadas de 60 e 70, o problema da produtividade aparentava estar resolvido, fazendo do Brasil um grande exportador agrícola em 1990. Com a consolidação do agronegócio os militantes da reforma agrária capitalista produtiva não viam mais necessidade de se realizar a reforma agrária social: não porque a função social da propriedade tenha sido alcançada, mas em razão do aumento da produtividade. Logo, a reforma agrária não é distributiva e sim modernizadora, mantendo o latifúndio e modernizando-o em suas grandes monoculturas (SOUZA FILHO, 2010).

Ao se promulgar a Constituição Federal, em 1988, vislumbrando um direito de propriedade aos interesses sociais, relacionou-se a propriedade com a função social e o artigo 185 estabeleceu contradições interpretativas acerca da produtividade, fazendo-se necessário a remessa dessas decisões controversas ao judiciário.

Ocorre que a interpretação a Constituição de 1988 deveria ser sistemática. A interpretação da produtividade da terra deveria ser resolvida pelo processo agrário e não pelo processo civil, pois é questão de direito público. Afinal, a função social da terra é algo mais do que produção de mercadoria por si só.

4.2 Dados sobre a grilagem e a situação atual

A primeira grilagem de terras que se pode verificar no Brasil, foi a tomada das terras dos indígenas pelos portugueses, modelo seguido, posteriormente, pelos grandes fazendeiros e donos do capital. E diante da indefinição legal para o controle das terras e da confusa e contraditória legislação existente é que se fortaleceu a apropriação indevida de terras públicas – a grilagem (ROCHA, *et al*, 2019).

Mas a grilagem não é um problema passado (fazendo uso de grilos para envelhecer documentos e lhe dar aparência legítima), continuando a existir atualmente, incidindo principalmente sobre terras devolutas não discriminadas e registradas, com a modernização de

seus procedimentos, estratégias e ferramentas, como a retificação de área para falsificar informações no Cartório de Registro de Imóveis, acordos judiciais, reconhecimento de usucapião em terras públicas devolutas, transformação de posses em registros, transformações de documentos registrados em cartórios de títulos e documentos em matrículas no cartório de registro de imóveis, entre outras (ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS DO ESTADO DA BAHIA, 2017).

Sobre os dados atuais da grilagem de terras no Brasil, um estudo aponta que 23% dos 49,8 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas da Amazônia já foram invadidas pela grilagem, sendo que os grileiros já tomaram 11,6 milhões dessas florestas, o equivalente a 23% do total. Os números foram levantados por uma equipe de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará em parceria com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) (RAMOS, 2020).

No entanto, o Estado vem tomando medidas não no sentido de combater o problema da grilagem, mas, sim, de legalizá-la, como por exemplo, com a Medida Provisória 910, a MP da Grilagem, que agora se transformou no Projeto de Lei 2.633. É também chamado de PL da Grilagem, por regularizar a ocupação indevida de terras públicas, favorecer a impunidade de crimes ambientais e facilitar o desmatamento ambiental.

Essas medidas oferecem margem para que pessoas mal-intencionadas comecem de fato a lucrar com a grilagem de terras. Porque elas acabam conseguindo o título da terra, ou mesmo quando não conseguem o título da terra, elas conseguem vender essa terra a terceiros por um preço que é muito maior do que elas tiveram que colocar para conseguir aquela terra.

5 Considerações finais

A análise da formação histórica do espaço agrário brasileiro demonstra que a desigualdade fundiária não é resultado de rupturas pontuais, mas de uma continuidade estrutural que atravessa o período colonial, a Lei de Terras de 1850, os ciclos de modernização agrícola e as políticas contemporâneas de regularização fundiária. A consolidação de práticas de usurpação territorial – desde o regime sesmarial até os atuais mecanismos de fraude documental sofisticada – sedimentou uma lógica de ocupação que privilegia elites agrárias e inviabiliza a democratização do acesso à terra.

O estudo evidencia que a concentração fundiária, forjada sob marcos legais historicamente favoráveis aos grandes proprietários, foi reforçada pela ausência de políticas estatais capazes de concretizar uma reforma agrária estruturante. Essa omissão prolongada aprofundou desigualdades socioeconômicas e manteve milhões de trabalhadores rurais, comunidades tradicionais e pequenos produtores em situação de vulnerabilidade. A grilagem, longe de constituir um fenômeno superado, modernizou-se e incorporou instrumentos institucionais e jurídicos que ampliam sua eficácia e dificultam sua repressão.

A análise dos dados atuais revela que a apropriação ilícita de terras públicas – especialmente na Amazônia – segue em expansão, articulada a interesses econômicos de larga escala e a redes de legalização formal. Políticas recentes, como o PL 2.633/2020, tendem mais a institucionalizar mecanismos de legitimação dessas práticas do que a enfrentá-las, produzindo um cenário de risco para o patrimônio público, para o meio ambiente e para a própria função social da propriedade.

Diante desse panorama, conclui-se que a superação do problema fundiário brasileiro exige a ruptura com o padrão histórico de concentração territorial, bem como o fortalecimento de políticas públicas orientadas ao interesse social da terra. Medidas de fiscalização efetiva, regularização fundiária responsável, proteção de terras públicas e garantia de assentamentos produtivos são indispensáveis para interromper o ciclo de violência, exclusão e insegurança jurídica que ainda marca o meio rural. Sem esse conjunto articulado de ações, o país continuará reproduzindo, no século XXI, as mesmas estruturas de dominação territorial que definiram sua formação histórica.

Referências

ASSELIN, Victor. Grilagem. *Corrupção e violência em terras do Carajás*. Petrópolis: Vozes, 1982.

ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES Rurais (Orgs.). No Rastro da Grilagem: formas jurídicas da grilagem contemporânea, casos típicos de falsificação na Bahia. Salvador: AATR, ano 1, n. 1, 2017.

COHENE MERCADO, Carmen Alice Concepción. *Reforma agraria e ivy marane'y: resistencia campesina en la lucha por la tierra en Paraguay*. 2018. 435f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p. 323 a 341.

CUNHA, Belinda Pereira; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira (Coords.). *Direito Agrário Ambiental*. 1 ed. Recife: EDUFRPE, 2016.

HARVEY, David. La teoria de la renta. HARVEY, David. In: *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fundo de Cultura Económica, 1990. p. 333-375.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. Sesmarias e o Mito da Primeira Ocupação. *Revista Justiça & História*. 2004.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. A Lei de Sesmaria e a ocupação colonial: sobre as leis. In: MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (Orgs). *Direito à terra no Brasil: a gestão do conflito 1795-1854*. São Paulo: Alameda, 2012. p. 129-197.

SILVA, Lígia Osório. O sesmarialismo; o fim das sesmarias e o predomínio da posse. In: SILVA, Lígia Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2º ed. Campinas: Editora Unicamp, 2008. 41- 103.

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. In: SMITH, Roberto. *Propriedade da terra & transição: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 237-338.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Função Social da Propriedade. In: SONDA, Cláudia; TRAUCZYNSKI, Silvia Cristina (orgs). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Paraná*. Curitiba: ITCG, 2010, p. 181-198.


RAMOS, Claudia Azevedo, et al. *Lawless land in no man's land: the undesingnated public forests in the Brazilian Amazon*. Elsevier, 99, 2020.


BORGES, Paulo Torminn. *A Importância do Direito Agrário no desenvolvimento social e econômico*. BORGES, Paulo Torminn. In: Projeto de criação do Mestrado de Direito Agrário. 1985.


TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. UFPA, ITERPA, 2001.


The Belém do Pará Convention: from paper to practice – from synergies to dissonances in the protocol of the Public Prosecutor's Office of Peru


A Convenção de Belém do Pará: Do Papel à Prática – Das Sinergias às Dissonâncias no Protocolo do Ministério Público do Peru

Iván Vargas-Chaves* 

Julissa Sharai Anacleto-Gómez** 

Jesús Manuel González-Herrera*** 

Yannina Inoñán-Mujica**** 

Antony Esmi Franco Fernández-Altamirano***** 

Abstract: The objective of this study is to analyze the synergy and dissonances between the Belém do Pará Convention and the Protocol of the Public Ministry of Peru for the investigation of violent deaths of women. Through a documentary analysis methodology, primary and secondary sources were reviewed, including doctrine, jurisprudence, and legislation, collected from academic and legal databases. The results show a significant gap between the normative framework and its effective application. The main deficiencies identified are the lack of unified protocols between the Public Ministry and the National Police of Peru, insufficient training of justice operators on the Convention and gender perspective, and institutional disarticulation, which undermines compliance with due diligence and perpetuates impunity. It is concluded that it is imperative and urgent to unify inter-institutional action criteria, strengthen the continuous training of all justice system operators, and promote prevention strategies, especially in the educational field, to guarantee a coordinated and effective state response to femicide, thus materializing the commitments of the Convention.

Keywords: Belém do Pará Convention. Femicide. Investigation protocols. Violence against women. Gender perspective.

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar a sinergia e as dissonâncias entre a Convenção de Belém do Pará e o Protocolo do Ministério Público do Peru para a investigação de mortes violentas de mulheres. Por meio de uma metodologia de análise documental, foram revisadas fontes primárias e secundárias, incluindo doutrina, jurisprudência e legislação, coletadas de bases de dados acadêmicas e jurídicas. Os resultados evidenciam uma acentuada lacuna entre o marco normativo e sua aplicação efetiva. As principais deficiências identificadas são a falta de unificação de protocolos entre o Ministério Público e a Polícia Nacional do Peru, a capacitação insuficiente dos operadores de justiça sobre a Convenção e a perspectiva de gênero, e a desarticulação institucional, o que prejudica o cumprimento da devida diligência e perpetua a impunidade. Conclui-se que é imperativo e urgente unificar os critérios de atuação interinstitucional, fortalecer a capacitação contínua de todos os operadores do sistema de justiça e promover estratégias de prevenção, especialmente no âmbito educacional, para garantir uma resposta estatal coordenada e eficaz frente ao feminicídio, materializando assim os compromissos da Convenção.

Palavras-chave: Convenção de Belém do Pará; feminicídio; protocolos de investigação; violência contra a mulher; perspectiva de gênero; Peru.

Recebido em: 23/06/2025
Aprovado em: 08/12/2025

Como citar este artigo:
VARGAS-CHAVES, Iván *et al.* The Belém do Pará Convention: from paper to practice – from synergies to dissonances in the protocol of the Public Prosecutor's Office of Peru. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, Brasília, vol. 7, n. 2, 2025, p. 55-79.

*Universidad Señor de Sipán.

**Universidad Señor de Sipán.

***Universidad Señor de Sipán.

****Universidad Señor de Sipán.

*****Universidad Señor de Sipán.

1 Introduction

The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, adopted in 1994 and known as the "Belém do Pará Convention," marks a milestone in the protection of women's rights by establishing their right to a life free from violence. Despite this and other international instruments, violence against women persists as a severe problem throughout Latin America, as noted by Bandeira and Magalhães (2019).

In Peru, violence against women is a manifest issue that has led to the integration of the Belém do Pará Convention into its legal system and the creation of laws such as Law 30364. However, the persistence of violence, with 170 cases of femicide recorded in 2024, points to a significant gap between the established legal framework and its practical application. In response, the Public Ministry developed the "Protocol of the Public Ministry for the investigation of femicide crimes from a gender perspective," based on the Latin American model, to standardize investigations.

The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, adopted in 1994 and known as the "Belém do Pará Convention," marks a milestone in the protection of women's rights by establishing their right to a life free from violence. According to Febré (2020), this instrument introduced the right of all women to a life free from violence, establishing a binding obligation for State Parties to act with due diligence. Despite this and other international instruments, violence against women persists as a severe problem throughout Latin America, as noted by Bandeira and Magalhães (2019).

In Peru, the situation demands immediate attention due to the manifest gap between the law and reality. According to the most recent official reports from the Defensoría del Pueblo (2025), the urgency of the problem is undeniable, as a dangerous increase in violence has been alerted with 170 cases of femicide recorded in 2024. These figures not only reflect the severity of the phenomenon but also question the practical effectiveness of the current protection mechanisms employed by the State to guarantee the life and integrity of women.

To address this crisis, the State has integrated the Belém do Pará Convention into its legal system and created specific regulations such as Law 30364. In this framework, the Public Ministry and the National Police of Peru are the fundamental operators in the administration of justice. However, institutional articulation remains a challenge. As part of the response strategies, the Public Ministry developed the "Protocol of the Public Ministry for the investigation of femicide

crimes from a gender perspective" (Ministerio Público, 2018), based on the Latin American model, with the aim of standardizing procedures and reducing impunity.

Nevertheless, the persistence of high feminicide statistics, as reported by the Defensoría del Pueblo (2025), suggests that normative efforts are facing structural obstacles in their implementation. The lack of unified criteria and coordination between the Public Ministry and the National Police of Peru often hinders the correct application of the gender perspective in the early stages of the investigation. Consequently, it is necessary to examine how these operational dissonances affect compliance with international commitments.

This context raises the following research question: In what ways do the synergy and dissonances between the Belém do Pará Convention and the Protocol of the Public Ministry of Peru affect the effectiveness of investigations into the violent deaths of women? This study hypothesizes that despite a robust normative framework and specialized protocols, a lack of unified criteria among institutions, insufficient training for justice operators, and weak implementation of preventive policies create dissonances. These factors limit the effective application of the Convention, perpetuating investigative deficiencies and impunity.

This research was conducted using a documentary analysis approach adapted to the requirements of a law journal. The methodological process focused on the exhaustive review of primary and secondary sources relevant to the subject of study. For the location of pertinent information, specific keywords such as "Belém do Pará Convention," "feminicide," "investigation protocols," "violence against women," and "Human Rights" were used.

The search was enhanced using Boolean operators (AND, OR, NOT) to refine and optimize the results obtained from various academic and legal databases. The platforms consulted include Web of Science (WOS), Scopus, Scielo, HeinOnline, EBSCO, Jstor, and VLEX, ensuring broad coverage of the relevant scientific literature and legal documents.

Subsequently, a triangulation process of the collected information was carried out. This procedure consisted of contrasting and comparing the data and arguments extracted from the different sources (doctrine, jurisprudence, reports from international organizations, and legislation). The purpose was to validate the findings, ensure their reliability and depth, and construct a robust and well-founded interpretation of the research problem.

The structure of this conceptual review article is as follows. First, it presents preliminary considerations on violence against women to contextualize the problem. Second, it defines fundamental concepts for understanding feminicide, such as the distinction between sex and

gender, stereotypes, and discrimination. Third, the Belém do Pará Convention and its implications for State Parties are analyzed in depth.

Fourth, the article examines the Latin American Model Protocol and, specifically, the Protocol of the Public Ministry of Peru, detailing its guidelines and legislative progress. Finally, a discussion of the findings is presented, which includes methodological considerations. The article concludes with the study's conclusions and outlines its limitations and directions for future research.

The results reveal a significant gap between the normative framework and its practical application. Key shortcomings identified include the lack of unified protocols between the Public Ministry and the National Police of Peru, often basic training for operators on the Convention and gender perspective, and an underestimation of the structural factors that perpetuate violence.

The study's conclusions confirm that while Peru has adequate legal tools, it is imperative to unify inter-institutional action criteria and strengthen continuous training for all justice system operators. Furthermore, the study underscores the need to reinforce prevention strategies, particularly within the educational sector, to address the structural causes of gender-based violence.

2 Preliminary considerations

The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, commonly known as the "Belém do Pará Convention," was adopted in 1994 to contribute to the protection of women's rights. According to Febré (2020), this instrument introduced the right of all women to a life free from violence. In this context, it is crucial to analyze the phenomenon of Violence against Women.

In Latin American nations such as Mexico, this issue has seen an alarming increase in recent decades (Santillán, 2023). Although Mexican women have a catalog of rights protected by international instruments like the Belém do Pará Convention and are under state protection, these mechanisms appear to be ineffective in practice. Consequently, Valdez (2021) argues that a life free from violence cannot be affirmed, as the protection of Human Rights is not guaranteed amid the constant rise in feminicides.

Statistics on the violent deaths of women, or feminicides, estimate an average of eleven cases daily in Mexico (Santillán, 2023). This figure is alarming, and as Osorio (2017) points out,

even though this information is public knowledge, its dissemination has failed to change this reality. The Mexican state considers the Latin American Model Protocol for the investigation of violent deaths of women for gender reasons, which establishes the central hypothesis of a possible feminicide in the event of a woman's violent death, subject to confirmation or dismissal during the investigation.

The Supreme Court of Justice of the Nation in Mexico issued a significant ruling in the Mariana Lima precedent, marking the first time it sentenced a case of feminicide (Santillán, 2023). In this ruling, Quintana (2018) explains that the Court mandated that the violent death of a woman must be investigated as a potential feminicide and with a gender perspective, adhering to protocols with high-quality standards.

In Argentina, the gender perspective was incorporated following the state's ratification of international instruments such as the Belém do Pará Convention. Zocco (2022) notes that this has driven the creation of laws, public policies, information, and awareness campaigns, highlighting Violence against Women as a social problem and a human rights violation. However, Spaccarotella (2018) observes that despite incorporating the Convention into its internal legal order, a lack of awareness persists among government entities and legal operators regarding the applicable regulations.

This issue is evident in the deficient application of the Convention in judicial decisions that should be motivated by a gender perspective. Navarro (2021) also points to the insufficient training of judicial bodies and personnel and a failure to act in accordance with the instrument's provisions. Although the Argentine State fulfills international obligations by signing and ratifying the Convention, Curatolo (2023) argues that effective compliance and the dissemination of prevention results are necessary as part of its responsibility to confront Violence against Women.

Regarding the application of international instruments with a gender perspective, it is understood that using the Protocol is indispensable in cases of violent deaths of women to protect their rights. However, Ocañas (2023) suggests that greater training for operators is required to reduce the historical imbalance.

In Peru, Violence against Women is a tangible problem that undermines the Human Rights of women. This has motivated the State to actively participate as a member of the Belém do Pará Convention. This conventional norm has been incorporated into the internal legal system through the proper normative procedure, becoming part of the set of rules applicable in the national jurisdiction by justice operators.

Thus, an inter-American standard exists as a control parameter due to its legal incorporation into the legal system. It must be applied in cases where different manifestations of violence against women are investigated, prosecuted, and sanctioned. To reinforce its application, the national legislature created Law 30364 to optimize legal mechanisms in accordance with the conventional system. However, as Vinagre and Aparicio (2021) state, the reality shows that women continue to be violated, with many cases ending in their deaths and affecting the life projects of survivors. The frequent association of Violence against Women with femicide could be linked to the lack of application of international instruments (Rojas et al., 2022).

For justice to transcend mere punitive sanctions and become a true mechanism of reparation, it is imperative to adopt approaches that center on the victim's dignity and integrity. Restorative justice offers a complementary paradigm to the traditional penal system, focusing not only on punishing the aggressor but also on the healing and empowerment of the survivor. By facilitating dialogue (when safe and voluntarily accepted) and focusing on the specific needs of the person who has suffered harm, the aim is to restore the life project that the violence interrupted.

As Vargas-Chaves and Alzate-Mora (2017) argue, this approach contributes to a more humane and complete justice. It not only punishes a crime but also recognizes and addresses the deep personal and social wounds it leaves, thus honoring the spirit of the Belém do Pará Convention to eradicate violence and provide integral reparation to victims. Unrestricted respect for the integrity of all participants in the judicial process is a fundamental pillar for the system's legitimacy and effectiveness.

In practice, however, victims of gender-based violence often face secondary victimization from justice operators through biased interrogations, disbelief of their testimonies, or a lack of empathy and gender perspective. This violation of procedural integrity not only directly contravenes state obligations under regulations like Law 30364 in Peru but also undermines the objectives of the Belém do Pará Convention, creating distrust in the system and perpetuating a cycle of impunity.

The violent death of women is typified in Article 108-B of the Peruvian Penal Code as "femicide," a criminally prosecuted offense. In this regard, the Public Ministry plays a leading role that requires strengthening its functions in investigation, evidence collection, case monitoring, and granting protection and assistance measures to victims (Solórzano-Quintero et al., 2019). Nevertheless, Riva (2021) points out that multiple shortcomings persist.

In line with institutional policy and international guidelines, the Public Ministry introduced the "Protocol of the Public Ministry for the Investigation of the Crimes of Femicide from a gender

perspective." This follows the model of the Latin American Protocol for the investigation of violent deaths of women for gender reasons (Public Ministry, 2018). This document aims to establish guidelines and a unified course of action for investigations, defining patterns for officials of the Public Ministry and other justice system actors. The goal is to conduct homogeneous and effective investigations to achieve effective sanctions; however, Tello (2020) has shown that there is a lack of knowledge of these protocols for their correct application.

3 Fundamental concepts for understanding femicide

Femicide represents the most extreme form of gender-based discrimination and violence directed at women and girls. According to Lagarde (2006), this phenomenon is embedded in a cultural and socioeconomic context that places women in inferior roles or positions, subjecting them to various forms of gender-based violence. The adoption of femicide as an autonomous criminal offense demonstrates the recognition of a historical background of inequality.

This history includes asymmetrical power relations, which have been fostered by negative stereotypes. Vásquez (2014) explains that these stereotypes can trigger acts of discrimination and extreme violence, which may occur before or concurrently with a woman's death. This legislative measure also responds to the international obligations assumed by the Peruvian state. These obligations are framed especially by the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

3.1 Sex and gender

Radford and Russell (2006) indicate that in the context of femicide, 'sex' is defined not only by genetic characteristics but also by the morphological and endocrine systems of the body. In contrast, "gender" alludes to the social meanings assigned to these biological differences. It is a sociocultural construct that, as Lagarde (2006) describes, determines the distribution of resources, power, and rights. This construction generates gender roles, which dictate behaviors and social relationships considered appropriate for men and women (Pedraza & Rodríguez, 2016).

Based on current scientific knowledge, sex can be referred to as a biological reality, whereas gender has a grammatical meaning. In recent times, it has been used as a cultural construction laden with stereotypes. Delgado and Martínez-Otero (2021) assert that it is crucial to

maintain a distinction and not confuse the definitions of sex and gender, as sex is a verifiable biological reality, while gender is a social and cultural conception based on stereotypes.

3.2 Gender Stereotypes and Prejudice

Gender stereotypes are essentially generalized ideas or labels based on roles and characteristics. As explained by Vázquez Rojas (2019), they define what a man or a woman "should be", often justifying unequal treatment (p. 14). These stereotypes become negative when they deny rights, impose disproportionate burdens, or diminish the aggressor's responsibility (García et al., 2021). Prejudice can arise from the perception that the victim is challenging social gender norms, leading to violent behaviors, as seen in cases of violence against trans women.

Stereotypes are a socially constructed reality, produced through social interaction and established by human definition. However, this phenomenon is complex and difficult for people to perceive. Thus, while social construction has a subjective origin, its foundations lie in objectivity. Concepts such as machismo, which represent the symbolic and theoretical superiority of men over women, are subjective constructs based on customs, traditions, and prejudices that produce gender discrimination with detrimental consequences for society at large, as discussed by Gonzáles (2020).

3.3 Gender discrimination and violence against women

Olamendi (2016) explains that gender discrimination involves treating girls and women differently from boys and men, a practice that negatively affects their life, liberty, and security (p. 17). Violence against women is a form of discrimination that, according to the Fiscalía General de la Nación (2021), "severely inhibits a woman's ability to enjoy rights and freedoms on an equal footing with men."

This violence, based on gender, is any action that causes death, or physical, sexual, or psychological harm or suffering to a woman. Lagarde (2006) specifies that it can occur in either the public or private sphere and is the product of a context of discrimination and subordination.

Furthermore, gender-based violence against women represents a direct violation of human rights. This means that women are not exposed to this type of violence by accident or due to inherent vulnerability. On the contrary, as Frettis (2020) argues, this violence is a direct consequence of systematic and deep-rooted discrimination in society. It leads to serious outcomes

such as physical or psychological harm, or even femicide, compelling the State to address and prevent this problem.

4 The gender perspective in femicide investigation

The "gender perspective" is an analytical approach that allows for the observation and examination of how the experiences of men and women differ due to structural discrimination factors (Olvera & Lezama, 2020). According to Iribarne (2015), this perspective is crucial for making visible how gender stereotypes generate discrimination and influence the construction of genders. The incorporation of a gender perspective should guide the investigation of femicide from the initial proceedings to the reparation for victims.

This approach facilitates the collection of evidence regarding the motive of the crime being linked to the "fact of being a woman" or her "gender identity" (Breña, 2016). Similarly, several authors, including García and Franco (2018) and Olvera and Lezama (2020), suggest that it also helps in understanding violence not as an isolated act, but within a context of discrimination and domination. Breña (2016) also argues that it is crucial for excluding stereotyped views of victims or suspects and for considering systematic inequality and the social condition of women as risk factors.

To properly investigate femicide, academic literature suggests following fundamental guidelines. First, the initial hypothesis in the case of a violent death or attempted death of a woman should always be femicide, and this possibility should not be prematurely dismissed. Second, gender-based motives can be proven by any legal means of evidence. Mujica and Tuesta (2012) add that the investigation must be conducted *ex officio*, and a victim's withdrawal of a complaint is not a determining factor for closing the case.

Furthermore, there is a duty to respect the privacy of victims. García and Franco (2018) emphasize the importance of protecting their data and the confidentiality of their statements. For other authors, incorporating a gender perspective is key to identifying gender-based reasons as the motive for the crime. Sanz-Barbero et al. (2016) states that it is imperative to avoid prejudices and stereotypes, such as justifying the act or blaming the victim for the aggression.

Gender-based violence can be exacerbated by intersectionality, where identity categories such as age, sexual orientation, ethnicity, or disability intersect in the same person. Iribarne (2015) notes that specific roles, like that of human rights defenders, or contexts such as poverty and

displacement, also have a significant influence. Analyzing intersectionality helps to identify additional motives for discrimination and to study forms of multiple violence (Breña, 2016).

This approach also helps to verify patterns of discrimination that define criminal offense. According to Mujica and Tuesta (2012), this is relevant for applying specific punitive aggravators in femicide cases, considering the complexity of the victims' identities and vulnerabilities.

The "cycle of violence" is a contextual element that helps determine femicidal intent (García & Franco, 2018). This cycle is characterized by phases of tension accumulation, explosion, and reconciliation. The study of this cycle, as Sanz-Barbero et al. (2016) explain, reveals patterns of violence and power that are fundamental to understanding the dynamics of femicide. On the other hand, the "continuum of violence" refers to the persistence of aggressions. These aggressions occur throughout women's lives, perpetrated by various actors and exacerbated in contexts of vulnerability, as Olvera and Lezama (2020) indicate.

To determine if the condition of being a woman or gender identity motivated the crime, the feminist ecological model offers a framework for contextualizing violent practices. Iribarne (2015) describes this model as recognizing gender-based violence as a dynamic phenomenon that occurs at interrelated levels: individual, relational, community, and social. According to Breña (2016), this approach, which considers everything from individual characteristics to the cultural contexts that facilitate violence, is essential. It allows for a deep analysis of the factors contributing to gender-based aggressions.

The criteria for identifying "gender reasons" refer to the aggressor's motivation to attack a woman because he believes her behavior transgresses established roles. Mujica and Tuesta (2012) suggest these criteria can manifest in a desire to punish her or exert control over her body and life. They also include sexual instrumentalization or aggression that takes advantage of her greater vulnerability.

5 The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, known as the Belém do Pará Convention

The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, known as the Belém do Pará Convention, in its Article 1, defines Violence against Women as: "any act or conduct, based on gender, which causes death or physical,

sexual or psychological harm or suffering to women, whether in the public or the private sphere" (National Human Rights Commission [CNDH], 2013, p. 3). This definition is fundamental to understanding the scope of protection the instrument seeks to offer, covering a broad spectrum of aggressions.

The Peruvian state adopted the Belém do Pará Convention in 1996, assuming the obligation to incorporate its concepts and contents into national legislation and public policies. Since its entry into force, significant steps have been taken to address Violence against Women. Osorio (2017) notes that it has played a crucial role in guaranteeing Human Rights and combating impunity, especially when violence culminates in a woman's death (p. 7). Valdez (2022) points out that harmonizing domestic law with this treaty is a pending but crucial international commitment to realize the right of women to a life free of violence.

In Peru, acts of mistreatment against women, which can escalate to causing their death, are a worrying reality. In response, the State, through Article 2 of its Political Constitution, guarantees the right to life and physical integrity for all individuals, including women. Additionally, the State has ratified international treaties such as the Belém do Pará Convention. Zegarra (2022) observes that despite having regulations that punish Violence against Women, the problem persists, and this violence sometimes escalates to femicide.

Official figures indicate that in 2024 alone, 170 cases of femicide were registered in Peru, an increase compared to the previous year (Defensoría del Pueblo, 2025). Through the Belém do Pará Convention, State Parties, including Peru, commit to a series of measures. These measures, as explained by Covarrubias (2020), entail the duty to prevent, investigate, and provide adequate reparation to victims of Violence against Women, which includes femicide, ensuring that procedures adhere to international standards to protect victims' rights.

Article 7 of the Convention details specific duties. These include: a) the duty of prevention, which involves legal, administrative, political, and cultural measures to safeguard Human Rights; b) the duty to investigate and punish, with the aim of preventing future acts and providing justice with a gender perspective; and c) the duty to guarantee fair and effective reparation, which implies ensuring access to justice and reparation itself (Organization of American States, 2020).

States have the duty to adopt preventive measures in cases where women may suffer violence. Investigations into women's deaths take on additional dimensions in contexts of violence, requiring the application of the due diligence principle. Lídice (2019) argues this implies immediate action by police, prosecutors, and judicial authorities to order necessary measures.

The Belém do Pará Convention recognizes Violence against Women as a violation of Human Rights and fundamental freedoms, restricting their enjoyment and exercise. This violence is seen as a direct offense against human dignity, manifesting the historical inequality between men and women. The problem affects various social sectors without distinction of class, race, religion, age, education, culture, income, or ethnicity (Organization of American States, 2020, p. 2).

This Convention enshrines for the first time the right of women to "live in a world free of violence." According to the Organization of American States (2020), this has provided a broad vision and guidelines for adopting policies and laws for the prevention, eradication, and punishment of Violence against Women, fostering national plans, campaigns, support services, and the implementation of investigation protocols (p. 3).

State Parties commit to addressing all types of Violence against Women, including femicide, and to developing legal strategies or public policies to prevent, punish, and reduce violence and its most severe expression. Michán (2018) emphasizes that this means states must act with diligence in investigating and punishing those responsible. The typification of femicide and the accreditation of gender-based reasons in these crimes present significant challenges that must be addressed for the effective administration of justice (García, 2022).

6 Towards a Latin American model protocol for the investigation of violent deaths of women for gender reasons (femicide/feminicide)

The Latin American Model Protocol for the investigation of violent deaths of women for gender reasons (femicide/feminicide) has been developed from a comprehensive perspective. As Vargas-Chaves (2013) notes, it brings together knowledge from various disciplines with the aim of serving as a useful tool for justice operators within a context of argumentative democracy. Therefore, it provides guidelines for the effective investigation of violent deaths of women, in accordance with the international obligations of states (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights & UN Women, 2014).

The prevention of Violence against Women is a notably relevant aspect of public policies aimed at addressing the mistreatment that can lead to the violent death of women. Pineda (2021) considers it fundamental that perpetrators are held accountable before the judiciary, establishing this as an essential mechanism for the prevention of Violence against Women. The effectiveness of these protocols largely depends on the state's capacity to ensure that investigative processes not

only identify the aggressor but also understand the underlying gender dynamics of the crime (Azzolini, 2022).

The intra-institutional coordination of the investigation depends on the harmonious collaboration between the Public Ministry and the police. It is necessary to mention that the investigation is based on the evidence collected at the crime scene. This requires proper coordination among prosecutors, police, experts, and legal medicine institutes. Given that several professionals are involved at the beginning of the investigation, the implementation of institutional action protocols is required to facilitate the performance of the Public Ministry in urgent acts (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights & UN Women, 2014, p. 57).

Urgent actions and preliminary procedures are crucial to prevent the potential loss or deterioration of evidentiary material from the scene where the victim's body was found. Police investigators must carry out urgent actions such as inspecting the site and the body. According to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and UN Women (2014), the identification, collection, and packaging of evidentiary material and physical evidence, as well as the written and recorded documentation of interviews and interrogations, are essential (p. 57).

Moreover, the investigation design is a working mechanism that allows for the organization of the inquiry to detect and secure cognitive means, evidentiary elements, and physical evidence. These are necessary to demonstrate that it is a criminal act. In the case of femicide, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and UN Women (2014) explain that it can be established based on gender reasons, the causal link between the action and the result materialized in the death, and the responsibility of the perpetrators (p. 58).

7 Protocol of the Public Ministry of Peru

In accordance with the precepts of the Belém do Pará Convention, Peru has made legislative advancements since its entry into force. Díaz et al. (2019) highlight Law 29819 of 2011, which introduced femicide within the criminal type of parricide (Art. 107 of the Penal Code) (pp. 47-48). Subsequently, in 2013, Law 30068 granted autonomy to the criminal type of femicide (Art. 108-B of the Penal Code).

In 2017, Legislative Decree No. 1323 added aggravating factors to the crime of femicide. Díaz et al. (2019) detail that these included the victim being an elderly adult, changing the term "suffers from" to "has" a disability, and considering the subjection to human trafficking. The crime

was also aggravated if committed in the presence of the victim's children or adolescents under her care. Additionally, it allowed for disqualification under Article 36, paragraph 5 of the Penal Code (p. 49).

Finally, in 2018, Law 30819 incorporated two new aggravating circumstances into the current penal code. One is when the agent acts in a state of drunkenness or under the influence of drugs. The other aggravator is configured when the crime is committed in the presence of any child or adolescent, not just if they were the victim's children or under her care, as previously considered (Díaz et al., 2019, pp. 49-50).

It is important to mention Law 30364, published in 2015, and its 2016 regulation. This law recognizes the right of women to live a life free from violence. Díaz et al. (2019) note that it considers the criminal type of femicide as the most suitable legislative formula to address Violence against Women in Peru. Its relevance lies not only in regulating crime but also in contemplating preventive policies and, fundamentally, victim protection (p. 51).

As part of the institutional policy to address femicide cases, the Public Ministry of Peru presented the "Protocol of the Public Ministry for the investigation of the crimes of femicide from a gender perspective." This document establishes guidelines on the criminal complaints and actions at the crime scene. It follows intervention criteria that start from the knowledge of a woman's violent death, initially presuming the crime of femicide.

The objective, as stated by the Public Ministry (2018), is to avoid omitting the search for elements that could demonstrate the existence of Violence against Women linked to a fatal outcome. Otherwise, there is a risk that these elements may disappear or be altered over time, restricting the clarification of the event (p. 23). The presentation of this protocol at the national level underscores the effort to unify criteria (Agencia Fiscal, 2019).

The Protocol of the Public Ministry outlines three important directives. First is due diligence, which means that upon learning of a violent death, authorities must act immediately, taking actions to preserve elements that clarify the facts and respecting investigation deadlines. Second is the protection of direct and indirect victims, prioritizing timely care for the aggrieved, especially if they are children, adolescents, or were dependent on the victim, ensuring their physical and mental health and their rights within the investigation. Third is the criterion of objectivity, which requires avoiding stereotypes, discriminatory behaviors, and prejudices in the design and development of the investigation, as well as eliminating barriers to accessing justice (Public Ministry, 2018, p. 23).

However, previous works by scholars such as Spaccarotella (2018), Tello (2020), and García (2022), as well as reports from the Organization of American States (2020), Lídice (2019), and Azzolini (2022), indicate that the responsible institutions do not always apply a gender perspective. In several cases, investigations were initially treated as simple or qualified homicide, which, according to Del Arca and Montañez (2021), suggests a lack of training among authorities for the proper use of the Protocol.

It is crucial to address certain existing flaws, as femicide investigations are sometimes not treated as Violence against Women. In this way, state entities neglect their political commitment to international bodies by failing to comply with public policies to investigate and prevent this crime. Pérez (2017) argues that protocols and action guides must be unified and improved for an effective and immediate response from justice operators, who must be properly trained and have a better attitude to face the current problem.

8 Discussion

The preceding sections analyzed the Belém do Pará Convention, one of the most relevant legal instruments concerning Violence against Women. The analysis also examined the Protocol of the Public Ministry, which frames the operational guidelines for fiscal investigations into the violent deaths of women, based on international standards from the Latin American Model Protocol. From this overview, it is necessary to establish the foundations for its correct application in various specialized agencies by studying the Convention's content and identifying the shortcomings and resistance in its integration with investigation protocols.

It is considered essential to unify the protocols used by the Public Ministry and the National Police of Peru for investigations. Equally important is their training in international instruments and the direction of state efforts towards the duty of prevention, starting from the education sector. This position aligns with the precedent set by the Organization of American States & the Follow-up Mechanism to the Belém do Pará Convention (2014), which established the need to unify criteria regarding the different facets of Violence against Women, including its most severe manifestation, violent death. Thus, investigation guidelines must be duly coordinated among the different actors for their effective implementation.

To provide a stronger foundation, and in agreement with Curatolo (2023), the relevance of education and training from an early age in schools is emphasized. This seeks to generate changes

in future generations and in those who continue their education into adulthood. At the same time, the updated and continuous training of state officials must be mandatory. In the researcher's opinion, the criteria for approaching the use of protocols for investigating the violent deaths of women should be unified, creating a single path for the investigation of feminicides by the Public Ministry and the National Police of Peru.

Another point to highlight is the strengthening of training for justice system operators and police personnel on international instruments. Likewise, public policies should be included in the education sector to maximize prevention efforts, addressing the root of the problem and preventing it from escalating into a more serious crime like feminicide. All this must be in strict compliance with Article 8, literals c and e, of the Convention.

The collected background information is related to what Spaccarotella (2018) pointed out, who considers that the Belém do Pará Convention developed a mechanism aimed at the defense and protection of women's Human Rights and the frontal fight against a latent phenomenon that violates their integrity and seeks their social vindication. This Convention is a binding treaty through which Member States like Peru assume the commitment to implement measures for the prevention, eradication, punishment, and investigation of Violence against Women, including feminicide.

The Convention is considered well-drafted in line with its purpose, terms, and legal effects. This is complemented by the assertion of Valdez (2021), who comments that the definition in Article 1 of the Belém do Pará Convention is complete and substantiates the types of Violence against Women in public and private contexts. Furthermore, Article 2 specifies the spheres where violence manifests and emphasizes the State's duties contained in Articles 7 and 8. The State must assume the protection of women's rights, expanding its responsibility by exercising the political commitment to guarantee Human Rights and holding it accountable for the non-observance of this role.

It is an instrument that comprehensively and integrally addresses Violence against Women, establishing it as a clear violation of Human Rights and an offense to dignity. Its normative content has made a valuable contribution to the protection of women's rights and has defined the fundamental role of the State and the effects on the legal system. However, as Valdez (2022) indicates, the internal normative harmonization with this treaty remains a challenge for the full materialization of women's right to a life without violence.

The knowledge of the Belém do Pará Convention by justice system operators is generally basic. Greater attention is needed in reinforcing and concretely applying Article 8, literal c, of the

Convention. This article refers to the State's duty to promote the training and education of justice administration personnel, including police officers and officials in charge of applying the Convention in the Protocol for investigating violent deaths of women, as well as personnel responsible for public policies on Violence against Women.

To complement this, Pérez (2017) asserts that the constant training and preparation of all legal operators fighting this scourge is indispensable, with new ideas to prevent Violence against Women and not just when a femicide occurs. Their actions must be based on professionalism and ethics to fulfill the State's commitment to the international community and the Peruvian population. Currently, the State tends to focus its efforts on punishing these acts, neglecting duties such as training for a deep understanding of the Convention and its application to the social context. Training and study of this international instrument should be centralized for all legal operators.

The theories studied correlate with what Cuzcano (2023) referred to, who indicates that the established Protocol allows justice system operators to have specific guidelines for developing investigations in these cases. This considers the fulfillment of the state's role assumed from international human rights treaties like the Convention, making it important to incorporate intervention procedures aimed at preventing, punishing, and investigating situations of femicide. Protocol is a technical mechanism that guarantees an effective, efficient, and thorough investigation, framed within international standards to obtain a quality result, being a document with common action criteria for the actors of the Public Ministry and other participants.

The role of the State would be directed towards its duty to investigate and punish. The duty to investigate has two purposes: to prevent the repetition of acts and to provide justice in individual cases, all guided by an investigation with a gender perspective. This is appreciable from the initial presumption of the crime of femicide so as not to degrade evidentiary material and to carry out the corresponding expert examinations. This represents the intention to achieve a sanction for the person responsible in accordance with Article 108-B of the Penal Code, avoiding impunity and providing effective and just reparation.

The Public Ministry (2018) adds that, under the assumption of the investigation design, the fiscal action is addressed, which is not limited to collecting information about the cause of death but must verify the existence of a context of Violence against Women in its various forms. The relevance of an effective plan lies in not addressing the violent death as an isolated event, but in considering the characteristics of the context of violence and whether there was a gender reason,

in accordance with international standards for investigating feminicides. The correct application of these protocols is vital, as deficiencies in the investigation can lead to impunity or re-victimization (García, 2022).

Although the Protocol of the Public Ministry is a valuable tool that organizes investigation guidelines, practical application has identified shortcomings that must be addressed. Among them is the unification of the investigation Protocols of the Public Ministry and the National Police of Peru, so that both institutions act in a coordinated manner. The Public Ministry is the head of the criminal action, and the National Police of Peru has direct contact with securing the scene and, in practice, has an independent action protocol. The integration of the Protocols is required to obtain better results.

9 Conclusions remarks

The primary objective of this study was to analyze the synergies and dissonances between the Belém do Pará Convention and the Protocol of the Public Ministry of Peru for the investigation of violent deaths of women. The results confirm that, while there is a legislative alignment that formally recognizes the right to a life free from violence, a significant gap persists between the established normative framework and its effective practical application.

Regarding the identified dissonances, the analysis reveals a critical lack of unified action criteria between the Public Ministry and the National Police of Peru, which fragments the state response. Additionally, the insufficient training of justice operators on the gender perspective and the Convention prevents the correct implementation of the Protocol, directly affecting the collection of evidence and the substantiation of the crime of femicide.

It is concluded that institutional disarticulation and the lack of comprehensive training are the main obstacles to fulfilling the duty of due diligence. Therefore, to materialize the commitments of the Convention and overcome the current impunity, it is imperative to homologate inter-institutional protocols and strengthen prevention strategies from the educational field.

This documentary analysis confirms the transcendental relevance of the Belém do Pará Convention, along with national protocols, as pillars in the fight against feminicidal violence in Peru. Nevertheless, a marked gap is evident between the formally incorporated normative framework and its effective application, which significantly limits its transformative potential in investigative and judicial practice.

The research highlights persistent deficiencies despite legislative advances in the typification of femicide. The lack of unification of criteria and action protocols between key institutions, particularly the Public Ministry and the National Police of Peru, stands out. This disarticulation, coupled with often basic training of justice operators on the Convention and the gender perspective, undermines the state's capacity to fulfill its duties of due diligence and punishment.

It is crucial to recognize that the effectiveness of the state's response is also compromised by a possible underestimation of broader structural factors, such as patriarchal culture and socioeconomic inequalities, which condition violence against women. Likewise, the evidentiary difficulties inherent in the crime of femicide and the accreditation of gender-based reasons represent a constant challenge that protocols must address with greater specificity and refined forensic strategies.

The limitations of the study suggest the relevance of future empirical research that explores the perceptions of operators and victims. It is equally valuable to conduct comparative studies on the effectiveness of protocols in different judicial districts, as well as to analyze the real impact of training and to delve deeper into the implementation of the duty of integral reparation to indirect victims.

Ultimately, although Peru has essential legal tools and the Protocol of the Public Ministry incorporates a gender perspective, it is imperative and urgent to unify inter-institutional action criteria. It is equally crucial to strengthen primary prevention strategies, especially in the educational sphere, and to promote a deep knowledge and analysis of the Belém do Pará Convention through continuous training for all justice system operators. Only then can a coordinated, effective, and forceful state response to femicide be achieved.

10 Limitations, observations, and future lines of work

This documentary analysis has highlighted a critical dissonance in the fight against femicide in Peru: the persistent gap between normative frameworks—including the fundamental Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Belém do Pará Convention) and national protocols—and their effective implementation in investigative and judicial reality. Palacios Olaya (2022) warns that while these legal tools are essential pillars, their transformative potential is diminished by systemic obstacles that perpetuate

impunity, a problem that characterizes the journey of feminicide from its conceptualization to its legal treatment and the consequences of its deficient handling.

The research underscores that, despite advances in typifying the crime, the lack of operational cohesion between crucial institutions like the Public Ministry and the National Police of Peru, along with insufficient training of justice operators in gender perspective and the scope of the Convention, weakens the state's response. This situation, reflected in the rising numbers of feminicide, reveals a failure to fulfill the duties of due diligence, prevention, investigation, punishment, and reparation. This confirms the perception of feminicide as a serious social and public health problem that transcends the merely criminal, as argued by Puentes (2014).

It is imperative to recognize that the fight against feminicide cannot be limited to the normative sphere. The findings suggest a possible underestimation of structural factors, such as patriarchal culture and socioeconomic inequalities, whose in-depth analysis is essential for future research. Likewise, inherent evidentiary difficulties, such as accrediting gender-based reasons, require protocols to be more specific. Complementary approaches, such as the medico-legal perspective discussed by García and Franco (2018) and Luna Salas et al. (2023), should be explored to strengthen case substantiation.

Faced with this landscape and acknowledging that documentary analysis would be enriched by empirical studies on the experiences of operators and victims, the implications of this study demand decisive and coordinated state action. Valdez (2022) urges authorities to rigorously adhere to international standards in investigating violent deaths of women, ensuring immediate actions with a transversal gender approach.

The unification of the action protocols of the Public Ministry and the National Police of Peru emerges not just as a recommendation, but as an imperative necessity to optimize investigative processes and ensure the proper custody of evidentiary elements, which are crucial to preventing impunity.

Consequently, strengthening institutional capacities must be a priority. This implies not only reinforcing the training of justice operators and police personnel in handling international and national instruments against violence towards women but also promoting preventive public policies from the education sector and raising awareness in society. Such an effort must be accompanied by a significant economic investment from the State, through the Ministry of Economy and Finance, to provide greater resources to the specialized system for victim care, including prosecutor's offices, courts, and Women's Emergency Centers, ensuring timely and quality attention, as suggested by Rojas et al. (2022).

The limitations of the present study, in turn, open valuable lines for future research: from comparative studies on the effectiveness of protocols in different judicial districts, to the analysis of the real impact of training and the crucial, though often neglected, implementation of the duty of integral reparation for indirect victims. Ultimately, the path towards eradicating feminicidal violence in Peru requires a profound transformation that goes beyond the letter of the law. It demands an unwavering commitment from the State and society to dismantle the structures that perpetuate it and to ensure that every woman in Peru can live a life free from violence, thus materializing the justice and dignity they deserve.

Referências

AGENCIA FISCAL. *Ministerio Público presentó Protocolo para casos de feminicidio a nivel nacional en congreso nacional de fiscales*. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.agenciafiscal.pe/index.php?K=60&id=11573>. Acesso em: 24 jun. 2025.

AZZOLINI, Alicia. El delito de feminicidio en México: Tipificación y dificultades probatorias. *Alegatos: Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, Ciudad de México, n. 111/112, p. 263-286, 2022. Disponível em: <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1673>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BANDEIRA, Lourdes; MAGALHÃES, Maria José. A transversalidade dos crimes de femicídio/feminicídio no Brasil e em Portugal. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 29–56, 2019. DOI: 10.29327/2193997.1.1-3. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/2193997.1.1-3>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BREÑA, Wilson. Lo que sabemos del feminicidio: ¿Qué lo causa?. *Espacio Abierto*, Maracaibo, v. 25, n. 1, p. 80-86, 2016.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*. México, D.F.: CNDH, 2013. Disponível em: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/Material_difusion/convencion_BelemdoPara.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

COVARRUBIAS, María Eugenia. *Perspectivas actuales del feminicidio en México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2020. E-book. Disponível em: <https://elibro.net/es/lc/bibsipan/titulos/224683>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CURATOLO, Sofía. Violencia de género: Un análisis de la situación en México y Argentina. *Revista Penal México*, México, D.F., v. 12, n. 22, 2023. Disponível em: <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/640/623>. Acesso em: 28 jun. 2025.

CUZCANO, Héctor. *Análisis de los paramentos de control de imputación para la formalización de la investigación en el delito de feminicidio en grado de tentativa; Perú 2023*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidad Católica de Santa María, Arequipa, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ucsm.edu.pe/server/api/core/bitstreams/ba41beee-ff58-447b-8f5f-34361a69674e/content>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Defensoría del Pueblo alerta sobre incremento peligroso de casos de feminicidio en últimos tres años*. Lima, 2025. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-alerta-sobre-incremento-peligroso-de-casos-de-feminicidio-en-ultimos-tres-anos/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

DEL ARCA, Laura; MONTAÑEZ, Danna. *El rol de la política pública de reeducación de víctimas de violencia y agresores para prevenir el feminicidio*, Lima 2018. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidad San Martín de Porres, Lima, 2021. Disponível em: https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/9577/del%20arca_blb-monta%C3%B1ez_pdb.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 jun. 2025.

DELGADO, Jesús; MARTÍNEZ-OTERO, Valentin. *Sexo, género y violencia*. Madrid: Dykinson, 2021.

DÍAZ, Ingrid.; RODRÍGUEZ, Julio; VALEGA, Cristina. *Feminicidio*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019. Disponível em: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/166017/Texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 jun. 2025.

FEBRÉ, Helena. *Cuerpo y justicia en las narrativas de las madres de víctimas de feminicidio del Estado de México: Caso Mariana Lima Buendía*. 2020. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México, 2020. Disponível em: https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/497/1/HELENA%20FABRÉ_Cuerpo%20justicia.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

FRETTIS, José Luis. Discriminación por género: perversa connivencia social y política de hombres y mujeres. *Revista Llapanchikpaq: Justicia*, Cusco, v. 6, n. 8, p. 307-336, 2024. DOI: 10.51197/lj.v6i8.972. Disponível em: <https://doi.org/10.51197/lj.v6i8.972>. Acesso em: 22 jun. 2025.

GARCÍA, Elizabeth; PARRA, José; TRAPERO, Florina. A. Culpabilización de víctimas de feminicidio en México desde una visión patriarcal. *Academo*, Asunción, v. 8, n. 1, p. 67-76, 2021.

GARCÍA, Haidée. *Feminicidio en las sombras: De la tipificación a la acreditación de las razones de género*. Ciudad de México: Partido Acción Nacional, 2022. Disponível em: <http://www.promocionpoliticadelamujer.mx/documentos/investigaciones/feminicidioen-las-sombras.-de-la-tipificacion-a-la-acreditacion-de-las-razones-de-genero.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

GARCÍA, Jorge; FRANCO, José Andrés. El feminicidio en Bogotá, una mirada desde el abordaje médico-legal. *Cuadernos de Medicina Forense*, Bogotá, v. 24, n. 1-2, p. 27-34, 2018.

GONZÁLEZ, Yamila. *Discriminación por estereotipos de género: Herramientas para su enfrentamiento en el derecho de las familias*. 1. ed. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. E-book. Disponível em: <https://elibro.net/es/ereader/bibsipan/260206>. Acesso em: 20 jun. 2025.

IRIBARNE, Macarena. Feminicidio (en México). *EUNOMÍA: Revista en Cultura de la Legalidad*, Madrid, n. 9, p. 205-223, 2015.

LAGARDE, Marcela. *Feminicidio: una perspectiva global*. v. 7. Ciudad de México: UNAM, 2006.

LÍDICE, Roberta. *Violencia contra la mujer y maltrato familiar*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2019.

LUNA SALAS, Fernando; ARRIETA MORALES, Cristian; CANO ANDRADE, Ricardo. Prospectiva de las controversias probatorias asociadas al delito de feminicidio en Colombia. *Novum Jus*, Bogotá, v. 17, n. 1, p. 157-186, 2023.

MINCHÁN, Leidy. *Las Políticas de Prevención del Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer del Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables y su relación con los feminicidios*. 2018. Trabalho de

Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidad Privada del Norte, Lima, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/152507940.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

MINISTERIO PÚBLICO. *Protocolo del Ministerio Público para la investigación de los delitos de feminicidio desde una perspectiva de género*. Lima: Ministerio Público, 2018. Disponível em: https://www.mpf.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/7089_protocolo.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

MUJICA, Jaris; TUESTA, Diego. Problemas de construcción de indicadores criminológicos y situación comparada del feminicidio en el Perú. *Anthropologica*, Lima, v. 30, n. 30, p. 169-194, 2012.

NAVARRO, Guido. *Supremacía axiológica de la Convención De Belém Do Pará y la ley N.º 26.485: un análisis del fallo de la CSJN “R., C. E. S/recurso extraordinario de inaplicabilidad de la Ley N.º 63.006”*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidad Siglo 21, Córdoba, 2021. Disponível em: <https://repositorio.21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/22624/TFG%20%20Navarro%2c%20Guido.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2025.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACNUDH); ONU MUJERES. *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. [S. l.]: OACNUDH, 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

OCAÑAS, Andrea. *Bases para juzgar con equidad, garantizando la igualdad real de las mujeres*. Córdoba: Universidad Siglo 21, 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer "Convención De Belem Do Para"*. Washington, D.C.: OEA, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/folleto-belemdopara-es-web.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ (MESECVI). *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. [S. l.]: OEA, 2014. Disponível em: <https://oig.cepal.org/sites/default/files/bdp-guiaaplicacion-web-es-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

OLAMENDI, Patricia. *Feminicidio en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2016.

OLVERA LEZAMA, Blanca. Feminicidio en México, la otra pandemia. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, Ciudad de México, v. 3, n. 11, p. 19-31, 2020.

OSORIO, Rodrigo. *Feminicidio: Poder, desigualdad, subordinación e impunidad: no más invisibilidad*. Medellín: Universidad Católica Luis Amigó, 2017.

PALACIOS OLAYA, Laura. El feminicidio: de la sociología, a legalidad, a la impunidad. *Crítica Penal y Poder*, Barcelona, n. 23, 2022.

PEDRAZA, Gabriela; RODRÍGUEZ, Angélica. El corto recorrido del feminicidio en Colombia. *UNA Revista de Derecho*, Bogotá, v. 1, n. 1, p. 1-8, 2016. <https://una.uniandes.edu.co/ediciones/volumen-1/56-pedraza-g-rodriguez-a-m-el-corto-recorrido-del-feminicidio-en-colombia>

PÉREZ, José. *El delito de feminicidio en la ciudad de Arequipa y las limitaciones estatales para responder con efectividad a este problema público en el periodo 2014-2015*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Governo) – Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017. Disponível em: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/11943/PEREZ_BIMINCHUMO_JOS_E_DELITOS_FEMINICIDIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 jun. 2025.

PINEDA, Esther. *Morir por ser mujer: Femicidio y feminicidio en América Latina*. [S. l.]: Elibro, 2021.

PUNTES, Doris. Feminicidio: Un problema social y de salud pública. *La manzana de la discordia*, Cali, v. 9, n. 2, p. 31-42, 2014.

QUINTANA OSUNA, Karla I. El caso de Mariana Lima Buendía: Una radiografía sobre la violencia y discriminación contra la mujer. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Ciudad de México, n. 38, p. 143-176, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n38/1405-9193-cconst-38-143.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

RADFORD, Jill; RUSSELL, Diana E. H. *Feminicidio: La política del asesinato de las mujeres*. v. 8. Ciudad de México: UNAM, 2006.

RIVA CARBAJAL, Richard. *Efectos de las medidas de protección en los procesos de violencia familiar contra la mujer en la comisaría Palomino, Lima, 2019- 2020*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito e Ciências Políticas) – Universidad Peruana de las Américas, Lima, 2021. Disponível em: <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/3337208>. Acesso em: 24 jun. 2025.

ROJAS ASECIO, Karin S. *et al.* Cinco lineamientos esenciales para reducir el feminicidio en el Perú. *Revista de Derecho: Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, Puno, v. 7, n. 1, p. 126-152, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6718/671870939010/671870939010.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025. (Nota: Los coautores de este artículo son Rosario V. Sampén Orderique, Lady N. Neidi Figueroa, José A. Aquino Ochoa y Javier A. Casazola Cruz).

SANTILLÁN, Iván. El feminicidio en México: El mal que nos aqueja. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, Ciudad de México, n. 113, p. 7-34, 2023. Disponível em: <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1688>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SANZ-BARBERO, Belén *et al.* Perfil sociodemográfico del feminicidio en España y su relación con las denuncias por violencia de pareja. *Gaceta Sanitaria*, Barcelona, v. 30, n. 4, p. 272-278, 2016. Disponível em: <https://www.gacetasanitaria.org/es-perfil-sociodemografico-del-feminicidio-espana-articulo-S0213911116300322>. Acesso em: 23 jun. 2025. (Nota: Los coautores de este artículo son Julia Heras-Mosterio, Laura Otero-García y Carmen Vives-Cases).

SOLÓRZANO-QUINTERO, Juan Felipe; VARGAS-CHAVES, Iván; ALZATE-MORA, Daniel. *Consentimiento informado*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2019.

SPACCAROTELLA, Sabrina. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém Do Pará”: La aplicación real y efectiva en el ámbito judicial argentino. *LEX: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Lima, v. 16, n. 21, p. 53-78, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i21.1541>. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i21.1541>. Acesso em: 24 jun. 2025.

TELLO RUIZ, Jaris. Análisis del feminicidio desde la perspectiva de género y el rol del poder judicial en el Perú. *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Madrid, v. 5, n. 1, p. 82-106, 2020. Disponível em: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/FEMERIS/article/view/5156/3635>. Acesso em: 20 jun. 2025.

VALDEZ TORRELLAS, Mariela. Implicaciones y alcances de la firma de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer «Convención De Belem Do Para» (1994)–

Caso México. *Revista Jurídica Derecho*, La Paz, v. 10, n. 14, p. 20-41, 2021. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v10n14/v10n14_a02.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

VALDEZ TORRELLAS, Mariela. *Armonización normativa interna con la «Convención De Belém Do Pará» Compromiso Internacional pendiente para la materialización del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Morelia: Universidad Michoacana, 2022. Disponível em: http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/bitstream/handle/DGB_UMICH/8528/FDCS-R-M-2022-1429.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

VARGAS-CHAVES, Iván. Elementos doctrinales para el estudio de la argumentación como eje del control judicial. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, Bogotá, v. 16, n. 32, p. 235-246, 2013. DOI: 10.18359/dere.774. Disponível em: <https://doi.org/10.18359/dere.774>. Acesso em: 24 jun. 2025.

VARGAS-CHAVES, Iván; ALZATE-MORA, Daniel. El Derecho como un instrumento generacional y dinámico al servicio de la sociedad: un acercamiento desde la óptica Holmesiana. *Ivestigium Ire*, Tunja, v. 11, n. 1, p. 80-92, 2017. Disponível em: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/1551>. Acesso em: 21 jun. 2025.

VÁSQUEZ, Patsilí Toledo. *Femicidio/feminicidio*. Buenos Aires: Didot, 2014.

VÁZQUEZ ROJAS, María de la Concepción. Técnica legislativa del feminicidio y sus problemas probatorios. *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, n. 42, p. 193-219, 2019. DOI: 10.14198/DOXA2019.42.09. Disponível em: <https://doi.org/10.14198/DOXA2019.42.09>. Acesso em: 22 jun. 2025.

VINAGRE, Almudena; APARICIO, Mercedes. *Violencia social encubierta hacia la mujer: Socialización diferencial, victimización y salud*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2021.

ZEGARRA LUCAS, Deysy. *La violencia contra de la mujer- maltrato físico y su relación con el feminicidio en el distrito Judicial Lima*. Lima: Fondo Editorial ULasAméricas, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ulasamericas.edu.pe/bitstream/handle/123456789/3021/1.TESIS%20DE%20INVESTIGACION.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ZOCCO, Lucía. *¿Condenada por Elegir Vivir? La Legítima Defensa en Manos de una Víctima de Violencia de Género*. Córdoba: Universidad Siglo 21, 2022.

Pensamento sistêmico e transformação da resposta penal à violência doméstica contra a mulher

Systemic perspective and the transformation of the criminal justice response to domestic violence against women in Brazil

Larissa Alves Ocampos*  

Resumo: O artigo analisa as limitações das respostas penais tradicionais, centradas na punição e no encarceramento, e propõe a abordagem sistêmica como alternativa eficaz para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher. Argumenta-se que intervenções integradas, interdisciplinares e restaurativas são essenciais para romper ciclos de violência e promover transformações sociais. O estudo destaca a necessidade de políticas públicas articuladas, capacitação de profissionais e a implementação de práticas como justiça restaurativa e psicoeducação. Conclui-se que a perspectiva sistêmica oferece um caminho viável para superar a fragmentação institucional e garantir proteção efetiva às vítimas.

Palavras-chave: Violência doméstica, Pensamento sistêmico, Lei Maria da Penha, Justiça restaurativa, Políticas públicas.

Abstract: This article analyzes the limitations of traditional criminal responses, which are centered on punishment and incarceration, and proposes a systemic approach as an effective alternative for addressing domestic violence against women. It argues that integrated, interdisciplinary, and restorative interventions are essential to breaking cycles of violence and fostering social transformation. The study highlights the need for coordinated public policies, professional training, and the implementation of practices such as restorative justice and psychoeducation. It concludes that the systemic perspective offers a viable path to overcoming institutional fragmentation and ensuring effective protection for victims.

Keywords: Domestic violence, Systemic thinking, Maria da Penha Law, Restorative justice, Public policy.

Recebido em: 10/07/2025

Aprovado em: 09/12/2025

Como citar este artigo:
OCAMPOS, Larissa Alves.
Pensamento sistêmico e
transformação da resposta
penal à violência doméstica
contra a mulher. **Revista da
Defensoria Pública do Distrito
Federal**, Brasília, vol. 7, n. 2,
2025, p. 81-94.

*Escola Nacional de
Formação e Aperfeiçoamento
de Magistrados.

1 Introdução

A violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil configura-se como um fenômeno complexo e multifacetado, resultante da interação de diversos fatores sociais, culturais, econômicos e institucionais. Trata-se de uma realidade persistente e estrutural, que reflete desigualdades de gênero enraizadas historicamente, assim como a naturalização da violência em relações de poder desiguais.

Desde a promulgação da Lei nº 11.340/2006, a chamada Lei Maria da Penha, houve um significativo incremento no número de denúncias e registros oficiais, fruto do fortalecimento da proteção jurídica às vítimas e do aumento da visibilidade do problema.

No entanto, tal crescimento nos registros não se traduziu em uma redução proporcional da incidência da violência, evidenciando a insuficiência das respostas tradicionais do sistema de justiça penal para romper o ciclo repetitivo da violência doméstica.

O modelo punitivo vigente, predominantemente orientado para a aplicação de sanções penais e o encarceramento dos agressores, revela-se limitado diante da complexidade do fenômeno, pois não aborda de maneira integral as causas subjacentes nem promove a efetiva proteção e a recuperação das vítimas.

Estudos nacionais e avaliações institucionais indicam que, apesar da intensificação das medidas repressivas, o número de crimes relacionados à violência contra a mulher continua a crescer de forma alarmante, o que demonstra a necessidade urgente de revisão das estratégias adotadas pelo Estado.

Neste contexto, este artigo parte do pressuposto de que o pensamento sistêmico, o qual privilegia a compreensão das inter-relações, das dinâmicas sociais e das múltiplas dimensões que envolvem os atores envolvidos, pode contribuir para a formulação de um paradigma mais eficaz e integrado no enfrentamento da violência doméstica.

A abordagem sistêmica propõe a articulação de práticas interdisciplinares e restaurativas, promovendo uma atuação do sistema de justiça que vá além da mera punição, incorporando medidas que visem a prevenção, a reabilitação e a proteção integral das mulheres em situação de violência.

O presente estudo tem como objetivo discutir de que maneira a aplicação do pensamento sistêmico pode aperfeiçoar a resposta estatal ao fenômeno, fortalecendo a atuação articulada entre

instituições públicas, agentes sociais e comunidade, bem como ampliando os mecanismos de apoio e acolhimento às vítimas.

Para tanto, a metodologia adotada consiste em uma revisão bibliográfica crítica, com base em autores reconhecidos como Peter Senge (2017), Edgar Morin (2006) e Miriam Almeida (2012), além da análise de dados recentes e indicadores oficiais sobre a violência de gênero no Brasil.

A estrutura do artigo está organizada em seções que abordam, inicialmente, a complexidade do fenômeno da violência doméstica, passando pela avaliação das limitações do modelo penal tradicional, para então explorar as potencialidades das alternativas sistêmicas, em especial as práticas restaurativas e as políticas públicas integradas.

Busca-se, assim, contribuir para o debate acadêmico e prático, estimulando a construção de soluções que promovam a efetiva garantia dos direitos humanos das mulheres e a superação das barreiras institucionais atuais.

2 O pensamento sistêmico no Direito Penal

A aplicação do pensamento sistêmico ao campo do Direito Penal, especialmente nas situações de violência doméstica e familiar contra a mulher, oferece um novo paradigma de compreensão e intervenção que supera a lógica linear, fragmentada e punitivista predominante na tradição jurídico-penal brasileira.

O modelo tradicional, de base cartesiana e analítica, estrutura-se na decomposição do problema em partes isoladas, buscando causas únicas e soluções diretas, como o aumento de penas, a criação de novos tipos penais ou o fortalecimento de mecanismos repressivos.

Entretanto, tais soluções, frequentemente, apenas mascaram os sintomas, deixando intocadas as estruturas profundas e os padrões relacionais que sustentam a violência (SENGE, 2017; MORIN, 2006).

No contexto da violência doméstica, essa limitação é particularmente evidente.

A mera criminalização e o encarceramento do agressor, quando dissociados de um acompanhamento psicossocial, de práticas restaurativas e da articulação em rede com serviços públicos, tendem a produzir efeitos colaterais adversos, como a revitimização da mulher, o aprofundamento de ciclos de violência e o alto índice de reincidência (ALMEIDA, 2012; BEIRAS; NASCIMENTO; INCROCCI, 2019).

A abordagem sistêmica, por sua vez, propõe a análise da violência como um fenômeno complexo, multicausal, interdependente e marcado por retroalimentações, fenômeno que exige intervenções integradas, dialógicas e sustentáveis no tempo.

O pensamento sistêmico, conforme a Teoria Geral dos Sistemas desenvolvida por Ludwig von Bertalanffy e aplicada ao Direito por Niklas Luhmann (2000), orienta-se pela compreensão das inter-relações entre os elementos do sistema jurídico e seus entornos sociais, econômicos e culturais.

Para além de observar os eventos isolados, busca-se compreender os padrões de comportamento e as estruturas subjacentes que os produzem.

Em consonância, Edgar Morin (2006) introduz a noção de complexidade recursiva e relações hologramáticas, defendendo que a parte está no todo e o todo está na parte, exigindo um olhar simultaneamente dialógico e complementar.

A violência doméstica, sob essa ótica, não pode ser explicada apenas pelo ato agressivo ou pela conduta do réu, mas sim pelas redes de relações, crenças, desigualdades estruturais e dinâmicas familiares que a retroalimentam.

Peter Senge (2017), ao desenvolver os princípios da quinta disciplina, enfatiza que, em sistemas complexos, as intervenções lineares frequentemente provocam efeitos rebotes: quanto mais se empurra um elemento do sistema, mais ele resiste.

É o que se observa na aplicação exclusiva de medidas repressivas no âmbito da violência doméstica, que, a despeito de sua importância simbólica e normativa, não geram transformação cultural nem proteção integral às vítimas.

Ao contrário, reforçam a fragmentação institucional, sobrecarregam o sistema de justiça e dificultam a responsabilização efetiva do agressor.

Em síntese, a incorporação do pensamento sistêmico no Direito Penal revela-se essencial para o enfrentamento eficaz da violência doméstica, pois reconhece a complexidade dos fenômenos sociais e propõe soluções que vão além da resposta reativa e fragmentada do aparato repressivo.

Compreender os fenômenos penais como partes de um sistema interconectado, com padrões, propósitos e dinâmicas próprias, permite ao sistema de justiça caminhar rumo a práticas mais restaurativas, preventivas e humanizadas, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e em plena concretização da Lei Maria da Penha.

3 Violência doméstica como fenômeno complexo: a necessidade de uma abordagem interdisciplinar e sistêmica

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui um fenômeno de elevada complexidade, cujas raízes estão imbricadas em fatores estruturais, culturais, psicológicos, jurídicos e institucionais.

Sua compreensão e enfrentamento demandam, necessariamente, uma abordagem inter e transdisciplinar, que transcenda o campo estrito do Direito Penal.

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), marco normativo de referência no combate à violência de gênero no Brasil, consagra expressamente a articulação de políticas públicas nos âmbitos da saúde, da educação, da segurança pública e da assistência social.

Cuida-se de um importante marco normativo que destaca a importância de atuação interdisciplinar, inclusive em casos criminais.

No entanto, sua efetiva implementação esbarra em entraves institucionais, culturais e operacionais e revela uma necessidade de releitura da legislação e das práticas aplicáveis ao tema.

Como observa Bezerra (2022), a atuação estatal, ainda fortemente marcada por uma cultura punitivista, frequentemente se mostra incapaz de acolher as especificidades da vivência feminina em contextos de violência.

A resposta judicial, ao restringir-se à responsabilização penal do agressor, ignora as múltiplas dimensões do sofrimento das vítimas, que envolvem, por exemplo, a dependência econômica, o isolamento social, o medo de represálias e os efeitos psicológicos da violência.

Tal dinâmica, longe de garantir proteção efetiva, pode gerar retração das mulheres, contribuindo para o abandono do processo judicial e para a reprodução do ciclo de violência.

Nesse cenário, destaca-se o conceito de “síndrome da mulher maltratada” (battered woman syndrome), desenvolvido por Lenore Walker (2016), que identifica os efeitos da violência cíclica sobre o comportamento da vítima, como a naturalização da agressão, a culpabilização pessoal e a dificuldade de romper o vínculo com o agressor.

Tais efeitos explicam, em grande medida, a desistência da denúncia ou a mudança de versão no curso do processo penal, fenômenos frequentemente interpretados de forma equivocada por operadores do Direito.

Larrauri (2003) reforça essa análise ao apontar que a decisão de retirar a denúncia está muitas vezes relacionada a fatores estruturais, como a ausência de rede de apoio, a obrigação de cuidado com os filhos e a própria responsabilização social da mulher pela manutenção da família.

Guazzelli (2024) acrescenta que a desistência ou a alteração do depoimento da vítima pode ser expressão de um movimento de reação social adversa à emancipação feminina, conhecido como backlash, que atua de forma sutil e persistente contra os avanços na proteção das mulheres.

O contexto institucional também contribui para a fragilização do acesso à justiça.

Segundo o Relatório do CNJ (2022), obstáculos como a revitimização nos atendimentos, a ausência de escuta qualificada, a lentidão dos processos e a insuficiência de informações sobre direitos impactam diretamente na decisão da mulher de prosseguir com a denúncia.

Bezerra (2022) aponta que os processos judiciais podem perdurar por mais de uma década, convertendo-se, muitas vezes, em mais uma forma de violência simbólica imposta às vítimas.

Mesmo com quase duas décadas de vigência da Lei Maria da Penha e com diversas mudanças legislativas que aumentam a punição nesse período, os índices de violência doméstica contra a mulher ainda são alarmantes, o que corrobora a alegação de que as respostas desenvolvidas nesse ínterim, sempre de mesma natureza, não dão conta da problemática complexa.

Conforme dados do relatório “Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil”, publicado em março de 2025 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, há o aumento sistemático da violência doméstica e familiar contra a mulher, mesmo com inúmeros esforços atuais para aumento de penas e da responsabilização criminal.

O relatório deixa claro que o aumento dos números não está relacionado apenas à maior conscientização de meninas e de mulheres frente a seus direitos, mas também ao aumento de prevalência, inclusive com índices maiores ao patamar pré pandemia do coronavírus.

Além disso, o relatório menciona que há o contexto social e político nas relações de gênero, os quais podem resultar no crescimento das violências e ataques às mulheres, como expansão de extremismo violento capitaneado por grupos em redes sociais.

Os pesquisadores afirmam que tais movimentos ecoam de forma intensa na agenda de prevenção da violência contra meninas e mulheres, obstaculizam o debate sobre a igualdade de gênero e contribuem para o fortalecimento de discursos que legitimam comportamentos violentos e atitudes machistas.

Também conforme o Atlas de Violência de 2025, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 49:

A análise dos dados mais recentes confirma também que a violência letal contra as mulheres segue uma dinâmica estrutural, atingindo de forma desproporcional mulheres negras. A reincidência de padrões já identificados em anos anteriores aponta para a insuficiência das estratégias atuais de enfrentamento, sugerindo a urgência de medidas mais eficazes na proteção das vítimas e na responsabilização dos agressores.

O relatório divulga ainda que, entre 2022 e 2023, a taxa de homicídios femininos permaneceu inalterada, enquanto a taxa geral recuou 2,3%.

Esse contexto indica que, embora haja uma tendência geral de redução dos homicídios, a violência letal contra as mulheres não tem diminuído na mesma proporção, evidenciando desafios persistentes em sua prevenção e enfrentamento.

O Atlas da Violência aponta ainda que a casa é o lugar menos seguro para a mulher, isso porque, nos casos de feminicídio, 64,3% dos eventos aconteceram dentro de casa e aponta, ainda, para a maior vulnerabilidade de mulheres negras: para cada homicídio de uma mulher não negra, ocorreram, proporcionalmente, 70% mais homicídios de mulheres negras.

Combater a violência de gênero requer, segundo o relatório, dismantelar tais condições sistêmicas, defender soluções holísticas que incluam todas as mulheres e priorizar, no desenho de políticas públicas, beneficiar as mulheres mais vulneráveis e marginalizadas.

Dessa forma, o enfrentamento da violência de gênero não pode restringir-se à aplicação formal da norma penal.

Requer, ao contrário, o fortalecimento de políticas públicas intersetoriais e o reconhecimento da centralidade da escuta sensível, da qualificação técnica dos atores do sistema de justiça e da atuação articulada entre diferentes áreas do conhecimento.

A resposta institucional deve estar comprometida com a transformação das estruturas que sustentam a violência, reafirmando que se trata, antes de tudo, de uma violação de direitos humanos.

Demais disso, apesar dos avanços normativos promovidos pela Lei Maria da Penha, a implementação de políticas públicas interdisciplinares voltadas à proteção das mulheres ainda enfrenta entraves significativos.

Embora a legislação preveja a atuação articulada entre diferentes instituições e áreas do conhecimento, a realidade institucional brasileira revela lacunas na efetivação dessas diretrizes.

Conforme diagnóstico realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025), as equipes multidisciplinares que atuam no apoio jurisdicional apresentam déficit expressivo de pessoal em todas as categorias analisadas.

Entre os principais desafios identificados estão a sobrecarga de demandas e a escassez de profissionais alocados para atender de forma adequada às mulheres em situação de violência.

O estudo também sugere medidas para o aperfeiçoamento dos serviços, como a ampliação das equipes, a criação de núcleos exclusivos voltados à temática da violência doméstica, a realização de capacitações especializadas e o estabelecimento de coordenações técnicas permanentes.

As deficiências, contudo, não se limitam ao Poder Judiciário.

A rede de proteção às mulheres, prevista em lei como elemento estruturante da política pública de enfrentamento à violência, apresenta falhas estruturais relevantes.

De acordo com o Painel de Monitoramento da Casa da Mulher Brasileira¹, existem atualmente apenas dez unidades em funcionamento no país, além de seis centros de referência da mulher.

Esses equipamentos, concebidos para oferecer atendimento humanizado e integrado, incluindo delegacia especializada, juizado, defensoria pública, alojamento e serviços psicossociais, são insuficientes diante da demanda nacional.

A precariedade institucional também se reflete nas delegacias especializadas.

Segundo dados do 9º Diagnóstico das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres (MJSP, 2025), existem apenas 204 delegacias exclusivas no Brasil, número incompatível com a necessidade de cobertura nacional ininterrupta, conforme determina o art. 3º da Lei nº 14.541/2023.

Além disso, a maioria dessas unidades (80,4%) não operava em regime de 24 horas em 2023, comprometendo a pronta resposta às situações de urgência. O mesmo relatório aponta ainda a desativação de 21 unidades especializadas entre os anos de 2022 e 2023, evidenciando um retrocesso preocupante.

¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/casa-da-mulher-brasileira/paineldemonitoramento>>. Acesso em 11 jun. 2025

Tais dados evidenciam a distância entre os marcos normativos e a realidade da execução das políticas públicas, revelando a fragilidade da institucionalidade voltada à proteção das mulheres.

A dificuldade de implementação de uma atuação interdisciplinar não decorre apenas de falta de recursos, mas de ausência de planejamento estratégico, de articulação interinstitucional e de vontade política para consolidar práticas sustentáveis e sensíveis à complexidade da violência de gênero.

Nesse contexto, faz-se urgente a adoção de políticas públicas que articulem diferentes níveis do Estado e promovam a integração entre os diversos atores envolvidos, para além da resposta penal tradicional, assegurando a efetividade da proteção prevista na Lei Maria da Penha.

A fragmentação institucional, aliada à escassez de recursos e à resistência cultural, compromete a efetividade das políticas e impõe, às vítimas, novas formas de silenciamento e exclusão.

4 Limites da resposta penal convencional e caminhos sistêmicos para o enfrentamento da violência doméstica

O modelo penal tradicional, centrado na lógica retributiva e na segregação do infrator, tem se mostrado insuficiente para lidar com a complexidade da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Ao partir da premissa de que a imposição da pena e o encarceramento seriam suficientes para restaurar a ordem social e dissuadir novas condutas violentas, esse modelo desconsidera as dimensões estruturais e relacionais da violência de gênero, atuando apenas sobre seus sintomas e não sobre as causas que os sustentam.

Conforme alerta Almeida (2012), a reincidência permanece elevada quando inexistem medidas restaurativas e acompanhamento pós-condenação.

A prisão, isoladamente, não transforma subjetividades nem promove reparações sociais ou relacionais. Pelo contrário, tende a acirrar fatores de exclusão, alimentar ressentimentos e distanciar o autor da violência de processos reais de responsabilização e mudança.

Além disso, a abordagem exclusivamente punitiva tem falhado em oferecer respostas sensíveis às necessidades das vítimas.

A ausência de escuta qualificada, a revitimização institucional e a carência de intervenções terapêuticas integradas às políticas públicas agravam o sofrimento de quem busca proteção no sistema de justiça.

O foco excessivo na responsabilização formal do agressor, desvinculado de práticas de escuta, mediação, orientação e apoio psicossocial, contribui para a perpetuação do ciclo de violência.

Tal racionalidade também ignora o contexto sociopolítico mais amplo, no qual discursos extremistas e conservadores reverberam na agenda pública, interditando debates sobre igualdade de gênero e fortalecendo narrativas que legitimam comportamentos machistas e violentos.

Nesse cenário, apenas estratégias que incluam o diálogo com os homens e suas masculinidades, para além da resposta penal punitivista, podem promover mudanças efetivas.

A crítica ao paradigma repressivo é reforçada por estudos que abordam o sistema penal sob a perspectiva da prevenção. A adoção de medidas lineares e fragmentadas, como o endurecimento de penas ou a realização de mutirões judiciais, tende a gerar efeitos contraproducentes, conforme ilustrado pelo arquétipo dos “fixes that backfire”, descrito por Senge (2017).

Tais ações, embora possam oferecer alívio imediato à sobrecarga do sistema, negligenciam suas causas estruturais e acabam por perpetuar os problemas que pretendem solucionar.

Diante desse quadro, a perspectiva sistêmica surge como alternativa promissora.

Inspirada na Teoria Geral dos Sistemas e no pensamento complexo, propõe a superação da fragmentação institucional e do reducionismo punitivo, por meio de respostas que considerem a interdependência dos fatores que produzem e sustentam os conflitos.

A integração entre justiça restaurativa, psicoeducação, mediação de conflitos, medidas protetivas e apoio psicossocial constitui o eixo estruturante de uma abordagem mais eficaz, humanizada e sustentável.

Nesse contexto, destaca-se o papel da psicoeducação como instrumento emancipatório, conforme as contribuições de Paulo Freire (1987) e Hans-Georg Gadamer (1999).

Ao estimular a reflexão crítica sobre padrões de masculinidade e promover a reconstrução de vínculos, a psicoeducação permite intervenções que rompem com a lógica do castigo e favorecem a transformação das subjetividades envolvidas.

A compreensão do conflito não mais como evento isolado, mas como expressão de relações sociais complexas, amplia as possibilidades de enfrentamento efetivo da violência.

Experiências como os grupos reflexivos de homens autores de violência e de mulheres em situação de vulnerabilidade demonstram o potencial transformador dessa abordagem.

Quando articuladas às medidas protetivas e ao trabalho em rede com os serviços de saúde, assistência social e educação, essas iniciativas têm mostrado resultados positivos na redução da reincidência e no fortalecimento da autonomia das mulheres.

Portanto, o enfrentamento da violência doméstica exige uma mudança de paradigma: abandonar a lógica repressiva isolada e investir em práticas restaurativas, dialógicas e integradas, que envolvam não apenas os atores do sistema de justiça, mas também os serviços públicos e a sociedade civil.

Somente por meio dessa reestruturação será possível oferecer respostas efetivas às múltiplas dimensões da violência de gênero, promovendo justiça, dignidade e transformação social.

Nesse sentido, a abordagem sistêmica mostra-se não apenas viável, mas necessária.

Ao ampliar o acesso à justiça, fortalecer os direitos humanos e promover a reconstrução dos vínculos sociais e familiares de forma respeitosa, crítica e emancipadora, ela oferece caminhos concretos para a superação dos limites do modelo penal tradicional.

5 Conclusão

O enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher exige muito mais do que a simples aplicação de sanções penais.

Ao longo deste estudo, demonstrou-se que o modelo retributivo tradicional, baseado na punição e na segregação, mostra-se incapaz de romper com os ciclos de violência de gênero, tampouco de oferecer respostas eficazes, sensíveis e transformadoras para as vítimas e para a sociedade.

A elevada taxa de violência, a revitimização institucional e o esvaziamento simbólico da justiça criminal evidenciam a necessidade de superação dessa racionalidade penal fragmentada e linear.

A perspectiva sistêmica propõe uma virada paradigmática no modo de compreender e intervir nos conflitos decorrentes da violência doméstica.

Ao reconhecer a interdependência dos fatores estruturais, relacionais e subjetivos que sustentam essa forma de violência, essa abordagem rompe com a lógica punitivista, propondo soluções articuladas, interdisciplinares e humanizadas.

A integração entre justiça restaurativa, mediação de conflitos, psicoeducação, medidas protetivas e apoio psicossocial não apenas amplia a eficácia das políticas públicas, como também contribui para a reconstrução de vínculos e a ressignificação das masculinidades, promovendo responsabilização ativa em vez de mera punição.

A psicoeducação, amparada nos ensinamentos de Paulo Freire e Hans-Georg Gadamer, mostra-se especialmente relevante nesse processo. Trata-se de uma ferramenta dialógica e emancipatória, capaz de promover consciência crítica e transformação subjetiva, tanto em agressores quanto em vítimas.

Os grupos reflexivos, por sua vez, têm demonstrado resultados concretos na prevenção da reincidência e na promoção de alternativas ao ciclo da violência, desde que inseridos em políticas públicas robustas e sustentáveis.

Contudo, a efetivação dessa mudança paradigmática exige esforços estruturais.

Como evidenciado ao longo do texto, persistem sérios entraves institucionais à implementação de uma política de enfrentamento verdadeiramente sistêmica: a precariedade das redes de atendimento, o déficit de profissionais especializados, a ausência de estrutura adequada e a descontinuidade de ações articuladas revelam a distância entre a promessa normativa da Lei Maria da Penha e a sua realização concreta.

Essa distância, agravada por discursos políticos extremistas que negam a centralidade da igualdade de gênero, reforça práticas machistas, invisibiliza as vítimas e fragiliza o compromisso do Estado com os direitos humanos das mulheres.

Diante disso, torna-se urgente fortalecer os mecanismos interinstitucionais, ampliar os investimentos em capacitação técnica e estruturar uma governança que priorize a transversalidade das ações de proteção, prevenção e responsabilização.

A efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher depende, sobretudo, da articulação entre os diversos setores, como justiça, saúde, assistência social, segurança pública e educação, e da escuta qualificada das mulheres em situação de violência, reconhecendo suas histórias, vivências e necessidades.

Em síntese, a adoção da perspectiva sistêmica não representa apenas uma alternativa viável ao esgotamento do modelo penal clássico. Ela constitui uma exigência ética, jurídica e política para a construção de um sistema de justiça comprometido com a dignidade humana, com a equidade de gênero e com a transformação social.

Romper com o paradigma punitivo, incorporar práticas restaurativas e reconhecer a complexidade das relações de poder que estruturam a violência de gênero são passos indispensáveis para a construção de uma justiça verdadeiramente emancipadora e transformadora.

Referências

ACOSTA, Fernando et al. *Conversas homem a homem: grupo reflexivo de gênero: metodologia*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004.

ALMEIDA, M. C. Uma terceira via para a proteção da mulher vítima de violência doméstica. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 71, 2012.

ANDRADE, L. F.; BARBOSA, S.; PRATES, P. L. *Projeto: Centro de Atenção à violência doméstica e de gênero*. São Paulo: mimeo, 2010.

BEIRAS, A.; NASCIMENTO, M.; INCROCCI, C. Programas de atenção a homens autores de violência contra as mulheres. *Saúde Soc.*, v. 28, n. 1, 2019.

BERTALANFFY, L. v. *Teoria geral dos sistemas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

BEZERRA, Adriana Lins de Oliveira. *A resposta jurídico-penal como fator de inibição e desistência das vítimas de violência doméstica*. Coimbra, 2022. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/103669/1/Dissertação%20Adriana%20Lins%20de%20Oliveira%20Bezerra%20-%20A%20resposta%20juridico%20penal%20como%20fator%20de%20inibicao%20e%20desistencia%20das%20v%C3%ADtimas%20de%20viol%C3%AAncia%20dom%C3%A9stica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Diagnóstico da atuação das equipes multidisciplinares nas unidades judiciárias*. Brasília: CNJ, 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Relatório de medidas protetivas de urgência concedidas (2020–2022)*. Brasília: CNJ, 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *9º diagnóstico das unidades de polícia civil especializadas no atendimento às mulheres: ano-base 2023*. Brasília: MJSP/SENASP, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/pesquisa-perfil/outrasperfil/deams/9-deams/9deg_diagnostico_das_unidades_de_policia_civil_especializadas_no_atendimento_as_mulheres_2023.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. *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: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. *Lei nº 13.984, de 3 de abril 2020*. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de

educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. Diário Oficial da União: edição extra-B, Brasília, DF, 3 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento ininterrupto de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 abr. 2023.

FERRAZ, Tais Schilling. *Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão*. Londrina: Thoth, 2022.

FERRAZ, Taís Schilling. *Abordagem preventiva em um cenário de controle e repressão da criminalidade: O caso do programa fazendo justiça*. Ejecución penal: diálogos ibero-americanos [et al.].--Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2024. 483 p.: il. color.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil [livro eletrônico]. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GUZZELLI, Mônica. *Falsa denúncia e abuso sexual*. Revista Digital do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, nº 11. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/revista_digital/numero_11/artigo_monic.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas da Violência 2025. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025.pdf>> acesso em 8 jul 2025.

LARRAURI, Elena. ¿Por qué retiran las mujeres maltratadas las denuncias? *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª época, n. 12, p. 289–312, 2003.

LUHMANN, Niklas. *O Direito como Sistema Social*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAIS, Eliane Souza de; GOMES, Patrícia Teles; ROCHA, Livia Mendes da. Projetos RenovAção Mulheres e RenovAção Homens: práticas restaurativas e reflexivas da Defensoria Pública do Distrito Federal. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, Brasília, n. 7, p. 202–221, 2022. Disponível em: <<https://revista.defensoria.df.gov.br/revista/index.php/revista/article/view/114/80>>. Acesso em: 24 jun. 2025.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006.

NUNES, R. de Ávila S. P. (2021). *Grupos reflexivos virtuais para homens autores de violência doméstica na pandemia: o projeto RenovAção da Defensoria Pública do Distrito Federal*. *Revista Da Defensoria Pública Do Distrito Federal*, 3(1), 155–188. <https://doi.org/10.29327/2193997.3.1-7>

SENGE, Peter M. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. Tradução: Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017.

WALKER, Lenore E. *The battered woman syndrome*. 4. ed. New York: Springer Publishing Company, 2016.

Sobre os Autores

Adegmar José Ferreira: Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU, (1981), mestrado em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás - UFG, (1999) e doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-Goiás, (2010). É Pós-Doutor pela Universidad Nacional de Córdoba - Centro de Estudios Avanzados - CEA e Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 2.Região - AMATRA-2, do Programa Multidisciplinar de Formação Pós-doutoral (2015). É professor Associado, Classe D Nível 4.a partir de 01/10/2021, conforme Portaria n.1324 de 12 de abril de 2022. da Universidade Federal de Goiás, onde leciona na graduação e nas Pós-Graduações (Mestrado e Doutorado em Direito Agrário (PPGDA/UFG/FD)-quadro permanente). É professor de pós-graduação da Escola Judicial de Goiás - EJUG. Coordena o NEPECC - Núcleo de Estudo e Pesquisa em Ciências Criminais: Vitimização, Violência e Criminalidade no Campo e na Cidade, vinculado ao Programa de Mestrado de Direito Agrário da FD/UFG e à Linha de Pesquisa: Fundamentos e Institutos Jurídicos da Propriedade e da Posse. É membro do NEPEV- Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Envelhecimento da UFG. É Professor na FacUnicamps (graduação). É Membro da Academia Goiana de Direito - ACAD, ocupante da Cadeira 29, cujo Patrono é o Desembargador e ex-presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Elísio Taveira. É avaliador, parecerista e membro de GTs do CONPEDI. É membro do COMITÊ DE ÉTICA do Poder Judiciário do Estado de Goiás, designado pelo Decreto Judiciário N.2.450/ 2019. É membro do Conselho de Consultores da Revista Jurídica da Presidência da República. É membro do Conselho Editorial da Editora Veira. É parecerista-avaliador da Revista do Direito Público do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, Paraná. É membro-revisor da Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e sob a coordenação do Centro de Estudos Jurídicos daquela PGE/RJ. É Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (posse realizada e, 18 de agosto de 2023) oportunidade em que assumiu a Presidência da 4a. Câmara Criminal e no mesmo ato foi agraciado com a medalha e diploma do Mérito Judiciário, nos termos da Resolução n,02 de 14 de agosto de 1974. É autor da Obra "O Intelectual do Direito e a Organização da Cultura". Tem experiência em Ciências Criminais na área de Direito Penal, Processual Penal, Criminologia, Crimes Agroambientais, Conflitos no campo e nas cidades, Educação, Sociedade e Cultura.

Andressa Santos do Nascimento: Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), mestranda em Direito pela mesma instituição e integrante do Laboratório de Informação, Tecnologia e Diversidade (LabDiv/UnB). Realizou estágio sanduíche na University College Dublin (UCD), desenvolvendo pesquisa em transparência, accountability e governança de dados voltada para a população negra. Atua como

Advogada previdenciarista, além de ter participado de grupos acadêmicos e extensionistas ligados à diversidade. Atualmente, trabalha também como analista acadêmica no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Sua trajetória é marcada pelo foco em instituições políticas, sistema de justiça, governança de dados e relações raciais.

Antony Esmi Franco Fernández-Altamirano: S.J.D. (Doctor of Juridical Science). Professor of Law, Universidad Señor de Sipán, Pimentel, Perú.

Cezar Augusto Mendes Júnior: Doutorando em Direito Agrário – PPGDA-UFG. Doutorando em Direito Público e Evolução Social – Estácio de Sá. Mestre em Direito Agrário pela UFG. Mestre em Direito, Sociedade e Tecnologias – Faculdades Londrina. Pós-graduado em Direito Constitucional e Direito Imobiliário, Notarial e Registral. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Tabelião e Registrador em Santa Catarina.

Evandro Charles Piza Duarte: Graduação e mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutorado pela Universidade de Brasília (UnB). É professor da Faculdade de Direito da UnB nas áreas de Processo Penal e Criminologia, atuando também nos programas de pós-graduação (PPGD, PPGDMP e PPGDH). Realizou estágios pós-doutorais na University of Pennsylvania e na Vrije Universiteit Brussel, além de ter sido professor visitante na Universidade Nacional da Colômbia. Coordena os grupos de pesquisa LabDiv e Maré, bem como projetos de cooperação internacional e iniciativas de promoção da diversidade racial no ensino jurídico. Sua produção acadêmica se concentra em criminologia crítica, relações raciais e tecnologia no sistema de justiça, trabalho reconhecido com a concessão de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Nível C).

Iván Vargas-Chaves: Doctor en Derecho Internacional Privado. Doctor en Derecho Supranacional e Interno. Profesor de la Escuela de Derecho, Universidad Señor de Sipán (Pimentel, Perú).

Jesús Manuel González-Herrera: S.J.D. (Doctor of Juridical Science). Dean of the School of Law, Universidad Señor de Sipán, Pimentel, Perú.

Julissa Sharai Anacleto-Gómez: Juris Doctor (J.D.) and Research Fellow, Universidad Señor de Sipán, Pimentel, Perú.

Larissa Alves Ocampos: Defensora Pública do Distrito Federal. Mestranda em Direito, Eficiência e Sistema de Justiça, na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Pós-Graduada em Direito Penal, Criminologia e em Ordem Jurídica.

Yannina Inoñán-Mujica: LL.M. Professor of Law, Universidad Señor de Sipán, Pimentel, Perú.

Regras para envio de textos

A Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal recebe trabalhos inéditos redigidos em português, inglês, espanhol e italiano.

Os artigos devem ter no mínimo 15 (quinze) e no máximo 25 (vinte e cinco) laudas, excluindo as páginas de referências bibliográficas, redigidas conforme os padrões da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) e as regras de formatação abaixo indicadas. As resenhas devem possuir de 5 (cinco) a 10 (dez) laudas.

Textos mais ou menos extensos poderão ser publicados, a critério do Editor Responsável, caso seu tamanho seja justificável.

Para assegurar a confidencialidade no momento de avaliação da contribuição, preservando o *double blind peer review*, o(s) autor(es) devem evitar realizar qualquer tipo de identificação pessoal durante o corpo do texto.

O texto deve conter:

- a) Título do artigo em português (ou no idioma em que o texto está redigido), guardando pertinência direta com o conteúdo do artigo;
- b) Tradução do título para o inglês ("TITLE")
- c) Resumo em português (ou no idioma em que o texto está redigido) com, no mínimo, 100 (cinquenta) e, no máximo, 250 (duzentos e cinquenta) palavras;
- d) Até 5 (cinco) palavras-chave em português (ou no idioma em que o texto está redigido);
- e) Abstract (tradução do Resumo para o inglês);
- f) Keywords (tradução das palavras-chave para o inglês);
- g) Referências bibliográficas ao final do texto, segundo as regras da ABNT.
- h) As citações devem ser feitas em autor-data. Deve-se utilizar nota de rodapé para informações complementares, porém relevantes, ao artigo, que devem seguir rigorosamente o padrão da ABNT, com fonte Times New Roman, tamanho 10, espaçamento simples, justificado.

Os artigos e resenhas devem observar a seguinte formatação:

tamanho da folha: A4

margens: esquerda = 2 cm, direita = 2 cm, superior = 2 cm e inferior = 2 cm

fonte: Times new roman, tamanho 12

espaço entre linhas: 1,5 (um e meio).

alinhamento: justificado.

não colocar espaço entre os parágrafos ("enter").

Título do artigo/resenha: centralizado, em caixa alta, negrito, fonte com tamanho 14.

Deve-se evitar citações diretas destacadas, apenas quando elas forem essenciais para o conteúdo da contribuição. Deverão ser incorporadas no corpo do texto, com utilização de aspas, quando não ultrapassarem 3 (três) linhas. Se possuírem 4 (quatro) linhas ou

mais, deverão ser destacadas, com recuo de 4cm, à esquerda, justificadas, com espaçamento simples entre linhas e fonte com tamanho 11.

REFERÊNCIAS

Para as referências às obras citadas ou mencionadas no texto, deve-se utilizar o sistema autor-data. A indicação do nome dos autores no texto deve ser feita de modo padronizado, mencionando-se seu SOBRENOME, ano da obra e página (p. ex: SOBRENOME, ANO, p.).

Neste sistema, a indicação da fonte é feita pelo sobrenome de cada autor ou pelo nome de cada entidade responsável até o primeiro sinal de pontuação, seguido(s) da data de publicação do documento e da(s) página(s), da citação, no caso de citação direta, separadas por vírgula e entre parênteses;

NOTAS DE RODAPÉ E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As notas de rodapé devem ser feitas no rodapé das páginas, de acordo com as normas da ABNT. As notas de rodapé devem observar a seguinte formatação. Fonte: Times New Roman, Tamanho 10, Espaçamento simples, Justificado.

As referências completas (Referências Bibliográficas) deverão ser apresentadas em ordem alfabética no final do texto, crescente, também de acordo com as normas da ABNT (NBR-6023).

Para mais informações: <http://revista.defensoria.df.gov.br>

E-mail: revista@defensoria.df.gov.br

Author Guidelines

The *Journal of Brazilian Federal District Public Defensorship* receives unpublished works written in Portuguese, English, Spanish and Italian.

Articles must have a minimum of fifteen (15) and a maximum of twenty five (25) pages, excluding bibliographical references, in accordance with the ABNT (Brazilian Association of Technical Norms) standards and the formatting rules listed below. Book reviews should be from five (5) to ten (10) pages.

At the discretion of the Editor, longer or shorter texts may be published.

To ensure confidentiality at the time of contribution evaluation, preserving the double-blind review, the author (s) should avoid any type of identification in the body of the text.

The text should contain:

- a) title of the article in Portuguese (or in the language in which the text is written), maintaining direct relevance to the content of the article;
- b) Translation of the title into English;
- c) Abstract in Portuguese (or in the language in which the text is written) with a minimum of 100 and a maximum of 250 words;
- d) Five key words in Portuguese (or in the language in which the text is written);
- e) abstract (translation of the abstract into English);
- f) Five keywords (translation of key words into English);
- g) Bibliographical references at the end of the text, according to ABNT rules.
- h) The citations should be made in the author's data. A footnote should be used for essential information to the article, which must strictly follow the ABNT standard, with font Times New Roman, size 10, single spacing, justified.
- i) citations should be avoided in the body of the text, especially transcriptions.

Articles and revisions should note the following formatting:

- Sheet size: A4
- Margins: left = 2 cm, right = 2 cm, upper = 2 cm and lower = 2 cm
- Source: Times New Roman, size 12
- Line spacing: 1.5 (one and a half).
- Alignment: Justified.
- Do not place spaces between paragraphs.

Title of the article / review: centralized, uppercase, bold, font size 14.

The quotes should be avoided. Use it only when they are essential to the content of the contribution. They should be incorporated in the body of the text, with the use of quotation marks, when they do not exceed 3 (three) lines. If they have 4 (four) lines or more, they should be highlighted, with a 4cm indentation on the left, justified, with single line spacing and font size 11.

REFERENCES

For references to works cited or mentioned in the text, the author-date system (APA) must be used. The name of the authors in the text should be made in a standardized way, mentioning their SURNAME, year of the work and page (eg SURNAME, YEAR, p.).

In this system, the indication of the source is made by the last name of each author or by the name of each responsible entity until the first punctuation mark followed by the publication date of the document and the page (s) of the citation , in the case of direct quotation, separated by commas and in parentheses;

FOOTNOTES AND BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

Footnotes should be made at the bottom of the pages, according to ABNT standards. Footnotes should note the following formatting. Source: Times New Roman, Size 10, Simple Spacing, Justified.

The complete references (Bibliographical references) should be presented in alphabetical order at the end of the text, increasing, also according to ABNT norms (NBR-6023).

More information: <http://revista.defensoria.df.gov.br>

E-mail: revista@defensoria.df.gov.br