

Texto 2

Atuação extrajudicial do Ministério Público na proteção à mulher em situação de violência doméstica

A CRFB-1988 realizou uma verdadeira revolução na reestruturação do Ministério Público, que deixou de ser um mero apêndice do Poder Judiciário e se tornou um verdadeiro agente político, passando a integrar o quadro das instituições essenciais ao regime democrático brasileiro. Além das tradicionais atribuições judiciais, o Ministério Público passa a ter um vasto leque de atribuições extrajudiciais, especialmente na fiscalização pelo cumprimento, por parte do Estado, de suas obrigações constitucionais. O Ministério Público pode ser qualificado como um elo de ligação da sociedade civil com os poderes constituídos e como um agente de concretização das normas constitucionais. Essa perspectiva está expressa no fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos, de sua atuação como *Ombudsman* na fiscalização dos direitos fundamentais dos cidadãos, e no fortalecimento de sua atuação extrajudicial.

Essa atuação extrajudicial de *Ombudsman* para a defesa de direitos fundamentais está especialmente delineada no art. 27, parágrafo único, da Lei n. 8.625-1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que estabelece:

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no *caput* deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Tais normas são complementadas pelo art. 6º, §§ 1º e 2º, da LC n. 75-1993, que se aplicam subsidiariamente aos Ministérios Públicos estaduais (cf. Lei n. 8.625-1993, art. 80), as quais preveem a participação do Ministério Público como instituição observadora nos órgãos públicos de atribuições correlatas às suas, bem sua

participação nos órgãos colegiados destinados à defesa dos direitos relacionados com sua atuação.

Vê-se claramente que esses dispositivos, à luz dos princípios constitucionais, exigem que o Ministério Público esteja aberto para dialogar com a sociedade, seja de forma passiva ao receber reclamações dos cidadãos (especialmente, mas não apenas, através das Ouvidorias), seja de forma ativa ao convocar audiências públicas e dialogar com especialistas. Também requer uma postura resolutiva pelo Ministério Público em realizar gestões extraprocessuais para proporcionar “soluções adequadas” aos problemas, além de dialogar com os interessados através de recomendações e de relatórios, e participar do debate democrático tendente à concretização das políticas públicas sob sua fiscalização.

Sobre este tema, recomendamos a leitura do texto de Assagra de Almeida sobre “O Ministério Público no neoconstitucionalismo”.

[LINK PARA TEXTO - GREGÓRIO ASSAGRA - MP no neoconstitucionalismo]

Neste texto, Almeida analisa os dois modelos de Ministério Público demandista e resolutivo, sua função como *custos societatis* e *custos juris*, e analisa alguns dos instrumentos dessa nova atuação resolutiva e preventiva do Ministério Público, especialmente a função pedagógica de cidadania, as audiências públicas, o combate às causas geradoras das desigualdades sociais (especialmente na fiscalização do orçamento público), dos projetos sociais e da necessária formação humanista e interdisciplinar dos membros e dos quadros de apoio do Ministério Público. A leitura desse texto será essencial para a resposta ao *quiz*, ao final deste módulo.

Dois outros textos e uma vídeo-aula poderão complementar esse estudo. O texto de Cátia Silva, intitulado “Promotores de Justiça e as novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos” discute as novas tendências de atuação do Ministério Público, contrapondo o “Promotor dos fatos” ao “Promotor de gabinete”:

[LINK PARA TEXTO - SILVA - 2001 - Promotores de ~~justiea~~justiça e novas formas de atuacao - políticas públicas]

~~E~~Neste outro texto discute a possível atuação do Ministério Público no controle das políticas de segurança pública, argumentando como os instrumentos extrajudiciais de atuação ministerial se relacionam com esta complexa política pública:

[LINK PARA: ÁVILA - 2017 - Controle das políticas de segurança pública - CNMP 2]

Caso você deseje se aprofundar neste tema, indico a vídeo-aula da Professora⁴ Zanella Di Pietro (17 min.), sobre os limites da judicialização das políticas públicas:

<https://www.youtube.com/watch?v=ARkXnL2Vabg>

Essa atuação do Ministério Público na promoção dos direitos fundamentais possui especial relação com o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. No âmbito constitucional, além da norma genérica sobre a igualdade entre homens e mulheres (CF/1988, art. 5º, inciso I), há norma específica sobre a violência familiar: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (CF/1988, art. 226, § 8º). O princípio da igualdade não se limita a uma igualdade formal, expressa no enunciado frio de que todos são iguais perante a lei; ela exige a igualdade material, tanto na perspectiva de justiça distributiva, quanto no reconhecimento e proteção do direito de ser diferente (direito à identidade).

Há ainda diversos tratados internacionais sobre direitos fundamentais, portanto, com *status* de norma constitucional (cf. CF/1988, art. 5º, § 2º), que estabelecem um dever estatal de proteção às mulheres em situação de violência. Um dos desafios da atualidade é incorporar na prática do sistema de justiça o denominado “controle de convencionalidade”. Muitas vezes, os tratados internacionais não são aplicados em razão da legislação nacional ainda prever normas distintas, quando o correto é reler e reinterpretar as leis nacionais à luz dos tratados internacionais de direitos humanos e, se for o caso, declarar tais normas legais inválidas à luz das normas hierarquicamente superiores.

Dentre os principais instrumentos internacionais de combate à violência contra a mulher, estão a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979 da ONU, que criou um comitê de monitoramento (CEDAW), o qual tem editado relevantes recomendações e enunciados interpretativos relacionados à convenção.

No âmbito interamericano, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”), aprovada pela OEA, em 1994, prevê diversos direitos das mulheres a uma vida sem violência. O art. 7º desta convenção prevê diversas obrigações estatais relacionadas ao tema, conferir:

Art. 7º Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

a. abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;

b. agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;

c. incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;

d. adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;

e. tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;

f. estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;

g. estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;

h. adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.

Para uma visão do texto completo da Convenção de Belém do Pará, acesse aqui:

<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm>

Um dos precedentes mais importantes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sobre a aplicabilidade da Convenção de Belém do Pará, é o julgamento do caso *Gonzalez e outras vs. México*, conhecido como o caso do “campo algodoneiro”. O julgamento tratou de uma sequência de incidentes ocorridos em Ciudad Juarez, uma pequena cidade na divisa entre o México e Estados Unidos. Durante os anos 1990 uma elevada quantidade de mulheres foi assassinada nesta cidade, em

contexto de agressões físicas, estupros coletivos, tortura e desaparecimentos, indicando que tais delitos eram uma forma de discriminação específica contra as mulheres. Ocorreram cerca de 400 assassinatos de mulheres ao longo de 15 anos (1992 a 2007).

Nesta cidade havia um elevado envolvimento de homens com atividades ilegais, como o tráfico de drogas e a facilitação da imigração ilegal aos EUA, que exasperou uma cultura sexista. Por outro lado, durante os anos 1990, muitas indústrias americanas foram instaladas na cidade e passaram a contratar mulheres, que ganharam autonomia econômica e passaram a ter comportamentos que questionavam o tradicional estereótipo feminino de submissão. O resultado foram mortes de mulheres em contextos de elevada brutalidade, com os corpos sendo abandonados nos campos de algodão das redondezas, indicando que tais mortes tinham um componente de “violência disciplinar” às mulheres.

As mortes de Ciudad Juarez levam a um forte movimento político de familiares das mulheres assassinadas, que levou que o caso fosse apresentado à CIDH em 2002, com julgamento do caso em 2009. No julgamento, a corte condenou o México por violação ao direito das mulheres a uma vida livre de discriminações, e considerou que os assassinatos foram influenciados por uma cultura de discriminação contra as mulheres. Esta condenação levou que diversos países no contexto Latino-Americano passassem a criminalizar o “feminicídio” (ou “femicídio”, como se diz em alguns países), como forma de induzir ao reconhecimento de que tais mortes de mulheres eram causadas por uma cultura de normalização da violência contra a mulher.

A própria Lei Maria da Penha é fruto de uma articulação de movimentos feministas brasileiros perante as instâncias internacionais, que apresentou o caso em 1998 e, em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA condenou o Estado brasileiro por negligência e omissão no enfrentamento à violência contra as mulheres.

Caso você queira se aprofundar sobre a proteção internacional dos direitos humanos das mulheres, sugiro a leitura do texto de Piovesan acerca deste tema: [LINK PARA TEXTO - PIOVESAN - 2012 - A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres]

Também sugiro a leitura de um resumo do caso da CIDH do Campo Algodoneiro, disponível na *internet* pela GV Direito. A leitura desse caso será essencial para a resposta ao *quiz*, ao final deste módulo 2.

[LINK PARA TEXTO - FGV - CIDH - campo de algodao - Ciudad Juarez]

O enfrentamento à violência doméstica não se realiza apenas na perspectiva punitiva. A Lei Maria da Penha prevê áreas de atuação para a prevenção, proteção à vítima e a responsabilização do autor da agressão.

As políticas de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher podem ocorrer em três níveis: prevenção primária, secundária e terciária (OMS, 2002). Atividades de prevenção primária, ou de *prevenção* em sentido estrito, são destinadas à população como um todo, tendo como foco as causas primárias (ou subjacentes) da violência doméstica, relacionadas à visão estereotipada de papéis sociais entre homens e mulheres, que normalizam a violência como aceitável ou tolerável.

A prevenção secundária, também denominada de *intervenção precoce*, visa alcançar indivíduos que estão numa situação de risco acima da média de sofrerem ou praticarem a violência doméstica, ou de uma violência embrionária evoluir para episódios mais graves. Por exemplo: ~~a atividade de órgãos de saúde e assistência social~~ deve ~~deve~~ deve identificar mulheres em situação de risco de violência e atuar preventivamente para evitar a escalada da violência.

A prevenção terciária, também chamada de *resposta*, ocorre numa situação em que já houve a prática de um ato de violência doméstica, de forma que o apoio à vítima e a responsabilização do agressor tem por finalidade evitar a reiteração da violência, que usualmente possui um caráter cíclico. Vale destacar que a prevenção terciária também pode prevenir a ocorrência da violência transgeracional em relação às crianças que estão presenciando a violência. A prevenção primária, por alcançar toda a população, inevitavelmente também irá alcançar indivíduos em estágio de maior risco de ocorrência, ou que já tenham sofrido a violência. ~~P,~~ portanto, favorecendo a intervenção precoce e a intervenção de resposta; todavia, ela possui um foco distinto e complementar, já que se destina a parar a violência antes que ela se inicie, eliminando suas causas mais profundas.

Caso você tenha interesse em aprofundar seus estudos sobre as políticas de prevenção primária à violência doméstica contra a mulher, recomendo a leitura deste artigo:

[LINK PARA TEXTO - Artigo - Políticas públicas de prevenção primária à violência contra a mulher - Rev Gênero]

Esta abordagem de políticas públicas para o enfrentamento à violência, a partir de uma perspectiva ecológica (abrangendo os níveis sociais,

comunitários, relacionais e individuais) não é exclusiva da violência doméstica contra a mulher, [pois](#) também existe para diversas outras modalidades de violências. Para um aprofundamento deste tema, analisando a violência como um problema de saúde pública e discutindo como as políticas de saúde podem cooperar para a redução da violência, ver estudo da ONU sobre o tema:

[LINK PARA: DAHLBERG e KRUG - 2007 - Violência - um problema global de saúde pública]

A estruturação das políticas públicas relacionadas a direitos sociais na forma de intervenção em rede, com a intersetorialidade como característica marcante, é hoje uma das principais tendências, sendo na iniciativa privada (redes de negócios), seja no serviço público. Caso queira se aprofundar nesse tema, sugiro a leitura do texto de Pereira e Teixeira, sobre “Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social”, que analisa o “surgimento” da gestão em redes, conceitos e tipologias de redes, a gestão pública em redes com foco na intersetorialidade, e uma análise específica no tema no âmbito das políticas de assistência social.

[LINK PARA: PEREIRA - 2013 - Redes e intersetorialidade nas [políticas políticas](#) sociais]

Para uma discussão (em inglês) sobre as tendências internacionais de políticas de prevenção especificamente relacionadas ao tema da violência doméstica contra a mulher, veja este texto:

[LINK PARA: ELLSBERG et al - 2015 - Prevention of violence against women and girls - what does evidence say]

As diversas políticas de enfrentamento às violências contra as mulheres estão estruturadas, no Brasil, em três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2004, 2009, 2012). O terceiro dos planos (BRASIL, 2012) previu em seus objetivos gerais a necessidade de se consolidar na política educacional as perspectivas de gênero, raça, etnia, orientação sexual, geracional, bem como das pessoas com deficiência, e o respeito à diversidade. Como visto na [vídeo-aula](#), tais planos abrangem um conjunto de ações articuladas entre as diversas políticas públicas, para se promover a inclusão da mulher nas diversas esferas da vida pública e privada e para se superar a visão estereotipada de [papéis](#) entre homens e mulheres que respaldem a tolerância da discriminação às mulheres. As políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, participação política e comunitária, emprego, cultura,

esportes, mídia, e outras áreas da vida devem todas ser construídas com uma perspectiva de gênero, entendida com a consciência das discriminações às quais as mulheres estão submetidas, bem como as diversas interseccionalidades que podem agravar ainda mais essas discriminações, como raça, classe, idade, deficiência, orientação sexual, nacionalidade e outras.

Caso você queira conhecer melhor o terceiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, clique aqui:

[LINK PARA: SPM - 2012 - PNPM 2013-2015]

Ao lado do plano nacional, há um documento da SPM que conceitua as redes de enfrentamento à violência e de atendimento às mulheres nos seguintes termos (BRASIL, 2011:7-8):

O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres que a SPM define, diz respeito à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Já a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e humanização do atendimento.

Por este conceito, a rede de atendimento integra a rede de enfrentamento. T, todavia, esta última é mais ampla, por também abranger órgãos responsáveis pela gestão e controle social das políticas de gênero.

A rede de atendimento às mulheres, além de integrar os usuais serviços nas diversas pastas do governo (saúde, educação, assistência social, segurança, justiça), também abrange de serviços especializados de atendimento à mulher, tais quais como: Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Este documento prevê a criação de Núcleos de Gênero no âmbito dos Ministérios Públicos, com a finalidade de articular a atuação ministerial, seja fomentando o intercâmbio de informações entre aos diversos órgãos ministeriais, promover campanhas de conscientização e programas relacionados à afirmação dos direitos das mulheres,

Formatado

Formatado

acompanhar as informações estatísticas de outros órgãos no tema, promover estudos e pesquisas sobre a violência contra a mulher, fiscalizar a rede de atendimento à mulher, dentre outras funções (BRASIL, 2011, [p. 55](#)).

Outros órgãos do Ministério Público também possuem atribuições correlatas a estas, em suas respectivas áreas de atuação. Por exemplo, no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais ou do DF, as Promotorias de Justiça especializadas na aplicação da LMP também devem fiscalizar os serviços da rede em nível local, além de requisitar as intervenções protetivas em favor das vítimas. Outras Promotorias de Justiça em nível estadual também podem ter interlocução com as políticas de proteção às mulheres, como as Promotorias de Justiça de patrimônio público, de infância e juventude, de educação, saúde, cidadania, de controle externo da atividade policial, de júri (para os feminicídios), de idosos ou deficiências, dentre outras.

Ademais, outros ramos do Ministério Público também dialogam nesse tema. O MPF possui relevante função na fiscalização das políticas públicas em nível federal (especialmente no âmbito da SPM) e nos projetos de cooperação entre Governos Federal e Estadual (como a Casa da Mulher Brasileira). A LMP também pode ter repercussões nas relações de trabalho, o que pode atrair a atenção do MPT.

Para um aprofundamento das repercussões da LMP nas relações de trabalho, veja o texto da Procuradora do Trabalho Andrea Lino:

[LINK PARA: ANDREA LINO - Repercussões da LMP nas relações de trabalho]

[O r](#)Referido documento da SPM explica detalhadamente a função de cada um dos integrantes da rede de enfrentamento e de atendimento às mulheres em situação de violência. Caso queira consultar este documento, acesse aqui:

[LINK PARA: SPM - 2011 - Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres]

Portanto, o Ministério Público deve conhecer o trabalho dessas redes de enfrentamento e de atendimento, seja porque o Ministério Público é parte integrante da rede (LMP, art. 26, inciso I), seja porque tem como atribuição fiscalizar os serviços da rede (LMP, art. 26, inciso II).

Assim, é essencial conhecer quais são os principais integrantes da rede de atendimento às mulheres, quais suas funções, e em que medida o Ministério Público pode fiscalizar a efetividade desta atuação em rede, para assegurar a adequada proteção à mulher. Para o estudo de uma experiência de articulação do trabalho em rede realizada pelo MPDFT, no âmbito local do DF, com a explicação da relevância dessa integração articulada, a apresentação dos serviços da rede distrital e a explicação de suas funções, e

a discussão de como tais serviços podem ser integrados (com discussões sobre avaliação de risco, estratégias de monitoramento das medidas protetivas de urgência e intervenções psicossociais com os autores de agressão), veja este texto:

[LINK PARA: ÁVILA - Artigo - Articulação de rede - Proteção Integral à Mulher]

A leitura deste texto será essencial para a resposta ao *quiz*, ao final deste módulo 2.

É muito importante que as instituições integrantes da rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, nela incluído o Ministério Público, tenham sensibilidade para realizar este atendimento de forma acolhedora, sem revitimização. Muitas vezes, as pessoas são guiadas por estereótipos e mitos no atendimento às mulheres. Quando uma mulher é recriminada ao pedir auxílio a uma instituição pública, ela pode perder sua confiança no sistema, o que levará esta mulher a deixar de colaborar com o processo de responsabilização, ou, o que é mais grave, poderá desestimulá-la a pedir ajuda, caso volte a sofrer um novo ato de violência doméstica. Clique aqui para ver alguns desses mitos:

[LINK PARA TEXTO - cartilha MPDFT - mitos]

Um interessante vídeo produzido pela companhia de comédia “Porta dos Fundos” (4 min.) apresenta uma reflexão sobre a revitimização que as mulheres sofrem nas Delegacias de Polícia (ou outros órgãos da rede de atendimento). Veja:

<https://www.youtube.com/watch?v=mk0uPRSWRNO>

Atualmente, um dos maiores desafios para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher é a estruturação dos diversos serviços da rede de atendimento e sua efetiva articulação. ~~Diversos estudos tem~~ Diversos estudos têm indicado a deficiência da estruturação dos serviços da rede especializada.

Para o aprofundamento deste tema, sugiro a leitura de dois textos e uma vídeo-aula.

O texto de Pasinato intitulado “Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios” apresenta a relevância da articulação em rede de enfrentamento e atendimento, indicando pesquisas que sinalizam as deficiências e os possíveis rumos para maior efetividade.

[LINK PARA TEXTO - PASINATO - 2015 - Implementação da LMP - atuação em rede]

O artigo de Hein Campos discute a relevância das instituições integrantes da rede especializada de atendimento às mulheres, a partir dos levantamentos realizados pela Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou a aplicação da LMP nos diversos Estados, comentando os principais obstáculos e desafios para a o reforço da dimensão preventiva e assistencial prevista na lei.

[LINK PARA TEXTO - CAMPOS C.H. - 2015 - Desafios na implementação da LMP]

A vídeo-aula da Professora Miriam Poondag (21 min.) apresenta a rede de proteção às mulheres em situação de violência e a relevância da articulação do trabalho em rede:

<https://www.youtube.com/watch?v=SwJgmlrCD6o>