



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO



UMA CARTOGRAFIA DA  
MARATONA DE

# **DIREITOS FUNDAMENTAIS**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DE FUNDAMENTAIS

COORDENAÇÃO  
LUCIANO NUNES MAIA FREIRE

UMA CARTOGRAFIA DA  
MARATONA DE  
**DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**

BRASÍLIA, 2021

## Conselho Nacional do Ministério Público Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

**Conselheiro Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais**  
Luciano Nunes Maia Freire

### **Membra Auxiliar da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais**

Fábíola Sucasas Negrão Covas - Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo

### **Servidoras**

Andréa Borges David  
Hanna Iwamoto de Thuin  
Lanna Muniz Moreira Lemos  
Marina Figueiredo Coelho  
Priscila Ribeiro Martins

### **Grupos de Trabalho da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais**

Comitê Gestor do Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar  
Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência  
Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa  
Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas e de Comunidades Tradicionais  
Enfrentamento do Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural  
Igualdade de Gênero, Direitos LGBT e Estado Laico  
SINALID – Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Uma cartografia da maratona de direitos fundamentais / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2021.

133 p.

ISBN 978-65-89260-09-7

1. Ministério Público – atuação. 2. Direitos Fundamentais. 3. Racismo. 4. Gênero. 5. Idoso. 6. Violência doméstica. 7. Trabalho escravo. I. Título. II. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. III. Conselho Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP

UMA CARTOGRAFIA DA  
MARATONA DE

# DIREITOS FUNDAMENTAIS



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

## SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	7
---------------	---

### ARTIGOS

A Maratona de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) Fabíola Sucasas Negrão Covas.....	9
--	---

Racismo no mundo do trabalho Valdirene Assis.....	28
--	----

Resolução nº 230/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): reflexões iniciais sobre o papel do Ministério Público junto a povos e comunidades tradicionais Julio José Araujo Junior e Marcia Brandão Zollinger.....	36
---	----

Política institucional de equidade de gênero e diversidade: diagnóstico necessário para o processo de sua formulação Ana Teresa Silva de Freitas.....	44
---	----

Selo de Equidade – A forma de reconhecer as unidades do Ministério Público que mais promovem a equidade de gênero no Brasil Dulcerita Soares Alves.....	51
---	----

O cuidado e as narrativas de mediação com a pessoa idosa Mônica Lodder de Oliveira dos Santos Pereira.....	55
---	----

Conselhos e Fundos de direitos da pessoa idosa Lia Nara Dalmutt, Tamara Andreia Botovchenco Rivera e Yélena de Fátima Monteiro Araújo.....	65
--	----

A ficha de notificação de violência como ferramenta para elaboração de política pública e proteção da pessoa idosa Lia Nara Dalmutt e Yélena de Fátima Monteiro Araújo.....	74
---	----

Cadastro Nacional de Violência Doméstica Lúcia Iloízio Barros Bastos.....	83
--	----

<b>Formulário de avaliação de risco como estratégia de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres</b> Claudia R. Santos Albuquerque Garcia e Sara Gama Sampaio.....	86
<b>Fomento à consolidação da atuação ministerial na defesa das pessoas com deficiência que residem em instituições de acolhimento: o histórico da proposta e a Resolução do CNMP</b> Melissa Cachoni Rodrigues.....	97
<b>A acessibilidade dígito-comunicacional no modelo inclusivo constitucional e o sistema jurídico de apoio em cidades inteligentes no Brasil</b> Hugo Frota Magalhães Porto Neto.....	105
<b>Desaparecimento de pessoas: da teoria à dolorosa prática</b> Eliana Faleiros Vendramini Carneiro.....	116
<b>A interseção entre o trabalho em condições análogas à de escravo e o desaparecimento de pessoas: possibilidades de atuação do Ministério Público do Trabalho</b> Renan Bernardi Kalil.....	122
<b>Fóruns institucionais e grupos de trabalho do Ministério Público: uma atividade para muito além da encomenda constitucional</b> Eliane de Lima Pereira e André Luiz de Souza Cruz.....	129

## PREFÁCIO

No dia 28 de agosto de 1963, em um dos mais célebres discursos, proferido para mais de 250 mil pessoas, Martin Luther King revelou ao mundo o seu sonho de ver uma sociedade na qual todos seriam iguais sem distinção de cor e raça. Naquela ocasião, proclamou o líder em seu discurso: "Eu estou contente em unir-me com vocês no dia que entrará para a história como a maior demonstração pela liberdade de nossa nação. Não! Não estamos satisfeitos! Só estaremos satisfeitos quando a justiça correr como água e a retidão como corrente!"

O desejo manifestado pelas palavras daquele ícone mundial da liberdade e da igualdade é absolutamente idêntico ao maior propósito do egrégio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Consoante preconiza a Constituição da República, esse é um dos órgãos de cúpula do sistema de justiça brasileiro e que, entre as suas inúmeras atribuições, possui a importante missão constitucional de dar concretude aos direitos fundamentais.

É cediço que os membros do Ministério Público são responsáveis pelo fomento e pela indução de políticas públicas direcionadas à implementação dos direitos fundamentais. Portanto, a sociedade brasileira pode (e deve) exigir-lhes uma atuação proativa e efetiva na proteção dos direitos das minorias.

O saudoso mestre da Ciência Política, Norberto Bobbio, ensinou-nos que "o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los". Com efeito, muito embora essa genial premissa tenha sido assentada no século passado, cada vez mais se revela presente na sociedade contemporânea.

É preciso, portanto, discutir com intensidade os direitos fundamentais, tendo em vista que nos engrandece sobremaneira como operadores do Direito e – mais ainda – na condição de cidadãos.

Destarte, instituída está a "Cartografia de Direitos Fundamentais" do Conselho Nacional do Ministério Público, de sorte a compor a série de eventos denominada "Maratona dos Direitos Fundamentais", publicação baseada nas mais diversas discussões e temas afetos aos grupos de trabalho que compõem a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) e que devem nortear as suas ações, assim como das unidades ministeriais do nosso país.

No momento em que a sociedade global atravessa profundas transformações, revela-se de extrema importância discutir as ações das estruturas sociais em busca de efetiva proteção a todos aqueles que se inserem na condição humana, almejando-se a tão sonhada igualdade.

Com essas brevíssimas palavras, espero que esta cartografia possa vir a inspirar todos os operadores do Direito e, especialmente, o Ministério Público brasileiro, de modo a contribuir para o encontro de caminhos resolutivos no que tange às ações ministeriais instauradas em prol do bem comum e para a construção de uma sociedade mais livre, justa, solidária e fraterna.

Boa leitura!

Muito obrigado pela atenção!

Brasília, 21 de setembro de 2021.

**LUCIANO NUNES MAIA FREIRE**

Conselheiro Nacional do CNMP

Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais



## **A MARATONA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)**

Fabíola Sucasas Negrão Covas<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O artigo traz uma reflexão a partir dos principais assuntos debatidos e propostas apresentadas pelos grupos de trabalho da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público durante a “Maratona de Defesa dos Direitos Fundamentais”, que constituiu uma série de eventos da comissão tendo por finalidade dar transparência às suas atividades e impulsionar o envolvimento de membros da Instituição nos seguintes temas: violência doméstica e familiar contra as mulheres, pessoa com deficiência, pessoa idosa, povos indígenas e de comunidades tradicionais enfrentamento ao racismo e respeito à diversidade étnica e cultural, igualdade de gênero, direitos LGBT e estado laico, e localização e identificação de desaparecidos. A partir desta abordagem, o artigo problematiza alguns dos desafios e dos rumos a serem adotados pelo Conselho Nacional enquanto órgão apto a ditar as práticas institucionais que se coadunam com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, em especial no âmbito da garantia dos direitos fundamentais que dizem respeito aos grupos da comissão.

**Palavras-chave:** Conselho Nacional. Direitos Fundamentais. Femicídio. Gênero. Indígenas. Ministério Público. Pessoas com deficiência. Pessoas desaparecidas. Pessoas idosas. Povos tradicionais. Racismo. Violência doméstica.

### **1. INTRODUÇÃO**

“Há muitos lugares de fala do Ministério Público enquanto Instituição, mas nenhum está acima da lei. Nenhum está acima do sentido de dignidade, que não se mede pela metade. Aliás, dignidade não se mede” (COVAS, 2020)<sup>2</sup>.

O processo de formação e consolidação do direito internacional dos direitos humanos adveio das premissas que os direitos humanos são inerentes ao ser humano –

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Membro Auxiliar da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público. Escritora e mestranda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Palestrante TEDx.

<sup>2</sup> COVAS, Fabíola Sucasas Negrão. Frase em referência ao lugar de fala do Ministério Público na defesa dos direitos das minorias, em crítica à tentativa de deslegitimação da manifestação de membros defensores da pauta quando não oriundos de suas representatividades identitárias, e também em nome da necessidade de que a Instituição tome posições afirmativas em defesa de tais populações. In **O MPSP pela Diversidade e Formalização de Compromisso com as Ações Afirmativas**, 26 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CbPzugJu-Cs&t=6287s>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

desde a declaração universal dos Direitos Humanos de 1948, considerada o ponto de partida do processo de generalização da proteção internacional dos direitos humanos.

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), os direitos humanos são garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade da pessoa humana<sup>3</sup>.

Os direitos fundamentais e os direitos humanos são usados como se fossem sinônimos. Como lembra o doutrinador André de Carvalho Ramos, ainda que os direitos humanos representem direitos reconhecidos pelo Direito Internacional, os direitos fundamentais, direitos positivados na Constituição, ambos se encontram em processo de “aproximação e mútua relação”. A diferença encontra resguardo tão somente no âmbito da interpretação de determinado direito: “os direitos humanos, pela carga universalista, devem ser aplicados internamente de acordo com a *interpretação internacionalista*”, e os direitos fundamentais, através de interpretação de âmbito nacional<sup>4</sup>.

A Constituição Federal de 1988, chamada de “constituição cidadã” pelo amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais que incorporou em seu texto, além de permitir o reconhecimento de outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, instituiu mecanismos de garantia de liberdades e de contenção do Estado com escopo de alcançar a plena realização de cada ser humano segundo o postulado da dignidade da pessoa humana.

Por prever em seu art. 1º que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e, em seu art. 3º, que, entre os seus objetivos fundamentais, está a promoção do bem de todos sem quaisquer formas de discriminação, a Carta Magna é considerada um marco civilizatório, reservando ao Ministério Público o alcance desses valorosos propósitos.

Alocado entre as instituições que desempenham funções essenciais à administração da justiça, garantiu-se ao Ministério Público o *status* de instituição autônoma e independente, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Os direitos humanos – e os direitos fundamentais – encontram no órgão ministerial a obrigação de defender e de lutar pelo respeito a que todos os cidadãos tenham as suas necessidades básicas garantidas para uma vida digna.

Não à toa, o Conselho Nacional do Ministério Público criou a comissão permanente denominada Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF)<sup>5</sup>, que, no exercício de atividades indutoras da política institucional e atenta ao dever do Ministério Público brasileiro em zelar pelos direitos fundamentais, desenvolve estudos, estratégias e iniciativas de âmbito nacional visando ao aprimoramento e à unidade da atuação do Ministério Público na defesa desses direitos.

Para tanto, a comissão sedia e coordena comitês e grupos de trabalho, realizando diversas medidas destinadas à concretização da missão do Ministério Público mediante contribuições propositivas de resoluções, recomendações, notas técnicas, discussões,

<sup>3</sup> ONU. **Manual sobre a metodologia da formação em Direitos Humanos**. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Genebra. 2000.

<sup>4</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>5</sup> A Comissão é presidida pelo Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire, tem como membra auxiliar Fabíola Sucasas Negrão Covas (MPSP), as servidoras Meire Andréa Borges David, Priscila Ribeiro Martins, Hanna Iwamoto de Thuin, Lanna Muniz Moreira Lemos, Marina Figueiredo Coelho e Lucas Pacheco Lima (colaborador administrativo).

escutas sociais, audiências públicas, além de publicações e outras atividades. Uma delas, a “Maratona de Direitos Fundamentais”, nome dado a uma série de eventos pautados na necessidade de dar transparência às suas ações, apresentando as principais discussões travadas em seus grupos de trabalho e comitês e promovendo debates no âmbito das áreas de sua atribuição.

Os temas envolveram as principais áreas que a comissão enfoca, a saber: o enfrentamento do racismo, a defesa dos direitos dos povos indígenas e das populações tradicionais, o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, o enfrentamento das discriminações de gênero, o enfrentamento do desaparecimento de pessoas por meio do Sistema Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, bem como a defesa das pessoas idosas e pessoas com deficiência. A série também contou com a participação da Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP), que coordena o Comitê do Cadastro Nacional de Femicídio.

Este artigo busca apresentar, resumidamente, os principais assuntos debatidos na Maratona, marcando o ponto de partida que inspirou a realização deste livro eletrônico.

## 2. ENFRENTAMENTO DO RACISMO E RESPEITO À DIVERSIDADE ÉTNICA E CULTURAL<sup>6</sup>

“A experiência brutal nos obrigou a conhecer o outro, o branco. Nos ensinou em primeiro lugar o apreço pela liberdade e, também, que a diversidade humana é o maior patrimônio da humanidade. Nos fez descobrir que ninguém é racista por natureza, aprende a sê-lo.

Aquela experiência brutal nos fez aprender que tanto podemos educar as pessoas para discriminar e oprimir como para respeitar, acolher e se enriquecer com as diferenças raciais, étnicas e culturais dos seres humanos”. (CARNEIRO, 2019)<sup>7</sup>.

O Grupo de Trabalho de Enfrentamento do Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural, da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, formado por membros colaboradores especialistas no tema, já produziu ao longo de sua história ações emblemáticas e norteadoras da atividade institucional.

O Guia de Atuação Ministerial sobre a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação alterada pela Lei n. 10.639/03 foi um deles, contribuindo a que todas as unidades ministeriais promovessem medidas voltadas à inclusão da História e Cultura Afro-brasileira nos currículos oficiais da educação brasileira, considerada temática obrigatória pela legislação como mecanismo reparador das distorções históricas que as narrativas hegemônicas fizeram prosperar na educação do país e, conseqüentemente, no imaginário social.

<sup>6</sup> O Grupo de Trabalho de Enfrentamento do Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural é formado pelos seguintes membros colaboradores: Lívia Maria Santana e Sant’Anna Vaz, Promotora de Justiça do Estado da Bahia; Rafael Osvaldo Machado Moura, Promotor de Justiça do Estado do Paraná; Andréa Nice Silveira Lino Lopes, Procuradora do Trabalho Jaime Mitropoulos; Luis Fausto Dias de Valois Santos, Promotor de Justiça do Estado de Sergipe; e Valdirene Silva de Assis, Procuradora do Trabalho da 2ª Região.

<sup>7</sup> CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Pólen Livros, 2019. E-book. (Coleção Sueli Carneiro).

Outras propostas originadas dos trabalhos do grupo redundaram em importantes normativas expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público visando ao enfrentamento do racismo estrutural e institucional, a exemplo da Recomendação n. 40/2016, sobre a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto, em agosto de 2016; e a Recomendação n. 41/2016, que define parâmetros para a atuação dos membros do MP na correta implementação das cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos.

Importante ressaltar que uma das principais características desse grupo é o fato de se pautar pela escuta, guardando na sua história a realização de audiências públicas marcantes, como: a audiência pública sobre as providências cabíveis relacionadas às mortes de jovens negros, ocorridas em maio de 2006, no Estado de São Paulo (Massacre de Maio), e a respectiva atividade policial e a atuação do Ministério Público, em abril de 2015; a audiência pública relacionada à atuação do Ministério Público na defesa dos direitos dos povos ciganos, em julho de 2015; e a audiência pública a respeito das fraudes nos sistemas de cotas e mecanismos de fiscalização pelo Ministério Público, em novembro de 2015.

Na Maratona de Direitos Fundamentais<sup>8</sup>, por meio do macro tema “Representatividade negra e as cotas raciais no Ministério Público”, discutiu-se sobre o racismo estrutural, o racismo institucional e os desafios do enfrentamento do racismo no âmbito dos crimes raciais, o racismo no ambiente laboral e o racismo religioso que afeta as religiões de matriz africana de forma violenta, culminando em práticas como: invasões, incêndios, buscas ilegais, etc.

Considerou-se também a necessidade de apuração do perfil étnico-racial do Ministério Público brasileiro visando compreender o espaço de representatividade da população negra na Instituição e o mergulho na autocrítica; outrossim, a busca de uma reforma estrutural visando conter a pauta antirracista tanto nos editais de concurso como na atuação funcional, reduzindo e eliminando o racismo institucional; e, por fim, a apuração da efetividade das cotas étnico-raciais nos concursos do Ministério Público.

Os encaminhamentos possíveis definidos a partir das apresentações do grupo foram: a implementação de censo étnico-racial no Ministério Público brasileiro, a realização de seminários regionais para a capacitação de membros e servidores e a problematização do racismo institucional, além da elaboração de proposituras aos Ministérios Públicos visando à reestruturação de suas unidades para a implementação de políticas institucionais de enfrentamento do racismo.

Com efeito, como pontua Joas, o movimento mais importante pelos direitos humanos do século XIX foi o abolicionismo, movimento em favor do fim da escravização<sup>9</sup>. Apesar disso, o racismo estrutural e institucional é uma realidade vivenciada na sociedade brasileira e contribui para a manutenção de uma ordem de silenciamento e invisibilização das pessoas negras.

<sup>8</sup> O evento está disponível na página do CNMP no YouTube em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WmuinQ7ITmA>>.

<sup>9</sup> JOAS, Hans. **A sacralidade da pessoa**: nova genealogia dos direitos humanos. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

É sabido que as pessoas negras são as mais marginalizadas simplesmente pela cor de sua pele. Encontram-se entre os maiores contingentes de pessoas assassinadas, presas, dos empregos precários, do desemprego, etc. As respostas a impedir, a evitar e a minimizar essa marginalização encerra no Ministério Público desafios que remetem à necessidade inclusive – e principalmente – de enxergar a si próprio.

O Brasil já assumiu compromissos para erradicar a discriminação racial aderindo à Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela ONU em 1967 e ratificada pelo Brasil dois anos depois.

Nossa Constituição Federal proclamou que a República Federativa do Brasil tem como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação das desigualdades, e que a prática do racismo é tão grave que constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.

Apesar disso, o Relatório n. 66/06 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, e reconhecendo violações praticadas, recomendou ao Brasil uma série de medidas no caso Simone Diniz, exigindo do Ministério Público a adoção de providências no combate ao racismo e à discriminação racial.

As discussões travadas pelo grupo de trabalho não poderiam deixar, portanto, de problematizar a sub-representatividade e trazer reflexões sobre como essa realidade pode afetar o racismo brasileiro nas instituições; e também contribuíram para reconhecer a necessidade de que o Ministério Público pautasse seu papel no lugar do acolhimento, da reparação, do respeito à cultura da diversidade e da busca pela efetividade das normas protetivas.

### **3. DEFESA DOS POVOS INDÍGENAS E DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS<sup>10</sup>**

Persiste até hoje uma permanente hierarquização, que se materializa em algumas sentenças: a terra só é útil se for explorada economicamente, e os seus recursos devem ser maximizados; os saberes das comunidades, tidos como não racionais, são úteis apenas enquanto objeto para a produção de conhecimento científico moderno; o meio ambiente e os recursos naturais são encarados como objeto a ser explorado, um meio de produção para garantir certa utilidade ao desenvolvimento humano; e apenas a integração desses grupos ao mercado os colocará em p[ar]te de igualdade com o restante da sociedade (ARAÚJO JÚNIOR, 2018, p.07)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> O Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas e de Comunidades Tradicionais tem como membros colaboradores: Júlio José Araújo Júnior, Procurador da República; Márcia Brandão Zollinger, Procuradora da República; Adriano Augusto Lanna de Oliveira, Procurador da República; Ana Carolina Pinto Franceschi, Promotora de Justiça do Estado do Paraná; Cristina Nascimento de Melo, Procuradora da República; Dalva Marin Medeiros, Promotora de Justiça do Estado do Paraná; Gustavo Kenner Alcântara, Procurador da República; João Edson de Souza, Promotor de Justiça do Estado de Tocantins; Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado, Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; Marco Antonio Delfino de Almeida, Procurador da República; Roberta Rosa Ribeiro, Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; e Solange Linhares Barbosa, Promotora de Justiça do Estado de Mato Grosso.

<sup>11</sup> ARAÚJO JÚNIOR, Julio José. **Direitos territoriais indígenas** – uma interpretação intercultural. Rio de Janeiro: Processo, 2018. 389 p.

O governo brasileiro ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Além de afirmar que os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, sem obstáculos e sem discriminação, impõe aos governos a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os seus direitos, promovendo a plena efetividade de seus direitos sociais, econômicos e culturais, respeitada sua identidade social e cultural, seus costumes, suas tradições e suas instituições.

No Brasil há diversos segmentos diferentes no âmbito dos povos indígenas e das populações tradicionais. O Decreto Federal n. 8.750/16, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, por exemplo, arrola uma série deles, como as comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, catingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, ribeirinhos, cipozeiros, entre outros.

Ao Ministério Público brasileiro incumbe a salvaguarda dos direitos desses povos, com atenção à implementação das políticas necessárias para sua concretização e em respeito às suas especificidades, seja quanto às de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, quanto às de seus usos, costumes e conhecimentos tradicionais, saberes e fazeres, além das suas formas de instituição e organização.

Não por outro motivo, foi criado o Grupo de Defesa dos Povos Indígenas e das Populações Tradicionais na CDDF, que à época da Maratona<sup>12</sup> estava em vias de finalizar proposta de resolução disciplinando a atuação extrajudicial do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais, comunidades quilombolas e povos indígenas. O trabalho culminou, meses após, na comemorada aprovação da Resolução n. 230 do Conselho Nacional do Ministério Público, de 8 de junho de 2021.

As mesas da série, que contaram com a presença e a participação de lideranças indígenas e de povos tradicionais, discutiram a relação do Ministério Público com a temática, problematizando seu envolvimento com as comunidades, o controle social e a concretização de sua missão constitucional, além do sistema de justiça nas respostas às demandas e aos impactos da pandemia para as populações indígenas e tradicionais.

A crítica recaiu nas práticas cotidianas da Instituição, que comumente se pautam por uma apreciação de seus próprios juízos, afastadas da ideia que acabou por ser cunhada pela líder Cris Pankararu como *círculo harmonioso*. Segundo ela, cuida-se de ideia que advém da premissa do respeito à autonomia dos indígenas e das populações tradicionais, desafio este proposto ao Ministério Público para a garantia dos direitos fundamentais desses povos.

Não por outro motivo, o debate trouxe à tona a necessidade de inclusão e escuta qualificada dos povos indígenas e das populações tradicionais no processo de atuação do Ministério Público em sua defesa, bem como a necessidade de haver atuação articulada entre os Ministérios Públicos Federal e Estaduais para atender às respectivas demandas,

<sup>12</sup> O evento está disponível na página do CNMP no YouTube em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WmuinQ7ITmA>>.

na pretensão de construir respostas que garantam direitos sociais, percorram pela diversidade e conciliem com o direito à autodeterminação dos povos.

Por fim, em atenção aos questionamentos trazidos no encontro, problematizou-se a realidade dos povos indígenas que vivem nas áreas urbanas, bem como a atuação do Ministério Público durante a pandemia, com destaque às boas práticas realizadas no período visando à garantia do isolamento social e à vacinação dessas populações.

O grupo reforçou, como encaminhamento e como ponto de partida das respostas às propostas trazidas no debate, o engendramento de esforços visando à aprovação da resolução que disciplina a atuação extrajudicial do Ministério Público perante a temática, o que se sucedeu meses após e, tal como já sinalizado anteriormente, como a aprovação da Resolução n. 230 pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

## 4. IGUALDADE DE GÊNERO, DIREITOS LGBT E ESTADO LAICO<sup>13</sup>

O poder apresenta duas faces: a da potência e da impotência. As mulheres são socializadas para conviver com a impotência; os homens, sempre vinculados à força, são preparados para o exercício do poder (SAFFIOTTI, 2015, p. 89).<sup>14</sup>

A Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, em um debate promovido em 2018 pelo jornal “Folha de São Paulo” sobre a questão de gênero na Justiça brasileira e o espaço das mulheres no poder, ao se referir ao artigo 5º da Constituição Federal sobre a igualdade formal de direitos entre homens e mulheres, disse que: “O direito proíbe o preconceito, mas não acaba com ele”<sup>15</sup>.

A Ministra tocou em um ponto fundamental para os debates preparados pelo grupo, pois os desafios inseridos nessa frente de atuação impõem muito mais que a aplicação da lei, mas o impulsionamento de uma mudança cultural que venha a desconstruir estereótipos e estigmas arraigados e que foram por muito tempo legitimados até o reconhecimento, pela Constituição Federal, do primado da igualdade e da antidiscriminação independentemente de origem, cor, etc., inclusive do gênero da pessoa.

É possível creditar um enorme desafio à missão do Grupo de Trabalho de Igualdade de Gênero, Direitos LGBT e Estado Laico, que encontra resistências de todos os lados, em especial sobre a ideia deturpada do conceito de gênero, que ignora os achados acadêmicos de pesquisas nas áreas da saúde, da antropologia e das ciências sociais sobre o tema, e o reconhecimento jurídico do significado da palavra, que compõe, por exemplo, a Convenção de Belém do Pará ao explicar o que é violência contra a mulher.

<sup>13</sup> O Grupo de Trabalho de Igualdade de Gênero, Direitos LGBT e Estado Laico tem como membras colaboradoras: Chimelly Louise de Resenes Marcon, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina; Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Tocantins; Ana Teresa Silva de Freitas, Promotora de Justiça do MP do Maranhão; Cláudia Mac Dowell, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; Dulcerita Soares Alves, Promotora de Justiça do MP da Paraíba; e Ludmila Reis Brito Lopes, Procuradora do Trabalho.

<sup>14</sup> SAFFIOTTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado violência**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015. 160 p.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/o-direito-proibe-o-preconceito-nao-acaba-com-ele-diz-presidente-do-stf.shtml>>. Acesso em: 1º fev. 2021.

Além desse ponto sensível, que muitas vezes impede a construção de um diálogo respeitoso e a abertura de pontes para atingir o pacto civilizatório, outros desafios se impõem, como o apagamento ou o reconhecimento da importância do tema e sua dimensão no âmbito da função do Ministério Público enquanto Instituição que deve salvaguardar direitos fundamentais à população a quem serve.

Não se discute que a Constituição de 1988, em seu preâmbulo, traz a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Mas costuma-se questionar e atribuir o tema a uma questão de “simples tolerância”, porém, marcado que é pelo preconceito ou pelo ódio todos próprios, permeado por práticas de crueldade. O exercício mais comum, de fato – e infelizmente –, é encontrar questionamentos da prioridade da pauta, sob o argumento jocoso atribuído à expressão “politicamente correto”, ou a uma piada ou outra que no cotidiano se naturalizam práticas e narrativas, quando, na verdade, justamente nelas é que se impõem o silenciamento e a perpetuação de comportamentos que normalmente acompanham tais pessoas e mantêm a sua vulnerabilidade.

Esse silenciamento, motivado pelo medo de retaliação e incompreensão, pelo receio de não serem ouvidas e de não serem vistas como sujeitos de direito e dotadas de respeito, é um dos grandes dilemas. Ao mesmo tempo que a autorrevelação homossexual tenha aberto armários – movimento que cresceu a partir de Stonewall –, é esta mesma abordagem que trava a porta de outros tantos por meio do preconceito e da discriminação muitas vezes institucionalizada através de uma – aparentemente- simples omissão.

Como bem traz Saggese<sup>16</sup>, outros armários se imporão em razão de uma ordem de “presunção heterossexista”, a partir da qual “novos levantamentos, novos cálculos, novos esquemas e demandas de sigilo ou exposição” serão exigidos.

Nesse passo, o grupo, na Maratona<sup>17</sup>, na abordagem do tema “Ministério Público, Gênero e Diversidade”, preferiu dividir a exposição por meio de três mesas diferentes: uma, que apresenta um resgate histórico do grupo, contemplando suas principais conquistas; outra, referente ao assédio sexual, tema já desenvolvido pelo CNMP, mas que conta com novas propostas normativas em andamento; e os compromissos assumidos em favor dos direitos fundamentais das pessoas LGBTQIA+, instando os Ministérios Públicos a adotarem uma postura reafirmativa na sua função de salvaguarda dos direitos dessas populações.

A primeira mesa retomou o debate sobre a representatividade das mulheres no Ministério Público brasileiro, na expectativa de que resoluções e recomendações em andamento sejam aprovadas, a exemplo da implementação da flexão de gênero nos cadastros dos Ministérios Públicos e da implementação da política de equidade de gênero em eventos, palestras e cursos promovidos pelas unidades. Por fim, apresentou o projeto “Selo de Gênero do Ministério Público”, tendo por finalidade a valorização das ações de equidade adotadas pelas instituições ministeriais.

<sup>16</sup> SAGGESE, Gustavo Santa Roza. **Quando o armário é aberto**: visibilidade e estratégias de manipulação no *coming out* de homens homossexuais. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <[http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1095\\_944\\_saggese.pdf](http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1095_944_saggese.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2021.

<sup>17</sup> Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=jpdQ\\_Zum4tI](https://www.youtube.com/watch?v=jpdQ_Zum4tI)>.



A segunda mesa, que deu enfoque ao assédio sexual, vislumbrou a necessidade de os Ministérios Públicos adotarem posturas mais rigorosas no âmbito da fiscalização da atuação dos órgãos de segurança pública, proposta em andamento no Conselho. Outrossim, a importância das práticas do “cuidado” em saúde mental das vítimas de assédio, uma vez que é uma realidade que implica adoecimento, perda de produtividade e absenteísmo.

A terceira mesa trouxe profundas reflexões sobre a importância de as unidades se posicionarem à frente do enfrentamento da violência contra as populações LGBTQIA+ e da garantia de seus direitos fundamentais, sugerindo a implementação, por resolução ou recomendação do CNMP, dos compromissos pela diversidade tal como adotado no Ministério Público de São Paulo, que se inspirou nas medidas do Fórum de Empresas e na campanha “Livres e Iguais” da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesse passo, o grupo concluiu, como encaminhamento, o fomento de ações de enfrentamento do assédio, a articulação com os Ministérios Públicos para a implementação dos Compromissos pela Diversidade, a implementação do “Selo de equidade de gênero”, além da realização de proposta formal ao CNMP para tal desiderato.

Por fim, enaltecida a iniciativa do projeto “Respeito e Diversidade” do CNMP, junto ao qual o grupo apresentou interesse em participar mediante a implementação das referidas ações.

## 5. A DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA<sup>18</sup>

Não há dúvida de que o envelhecimento populacional é uma grande vitória da humanidade, tanto mais quando se tem em conta que até as décadas iniciais do século XX a expectativa média de vida da população mundial era muito baixa, não ultrapassando 33 anos. Por outro lado, não se pode deixar de considerar que, justamente em um contexto em que viver mais passa a ser possível, as pessoas que alcançam elevados patamares etários não são adequadamente respeitados na medida em que são consideradas como pessoas de menor importância (RAMOS, 2015)<sup>19</sup>.

É fato que a defesa das pessoas idosas se encontra – ou deve se encontrar – em patamar de prioridade na atuação do Ministério Público brasileiro. A Organização Mundial de Saúde (OMS), quando avalia a perspectiva histórica e mundial, aponta a expectativa de que, em 2050, a população mundial com 60 anos ou mais triplique, chegando a 2 bilhões, em contraponto aos 900 milhões alcançados em 2015. Estima-se também que, até 2025 – ou seja, em 4 anos, o Brasil será o sexto país do mundo em número de idosos<sup>20</sup>.

O chamado “envelhecimento ativo” tem se apresentado como uma das principais políticas de valorização das pessoas idosas, na perspectiva da manutenção de sua autonomia e independência durante o processo de envelhecimento. Cuida-se de um

<sup>18</sup> O Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa é formado por Valberto Cosme de Lira, Procurador de Justiça no Estado da Paraíba; e Yélena de Fátima Monteiro Araújo, Procuradora de Justiça do MP de Pernambuco.

<sup>19</sup> RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Direitos Humanos e Velhice. In FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão (coords.) **Direito à Diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>20</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Envelhecimento ativo**: uma política de saúde. 1ª edição traduzida para o português, 2005.

“processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas”<sup>21</sup>, tendo por objetivo “aumentar a expectativa de uma vida saudável e a qualidade de vida para todas as pessoas que estão envelhecendo, inclusive as que são frágeis, fisicamente incapacitadas e que requerem cuidados.”<sup>22</sup>

Por outro lado, e pautado na ideia estigmatizante – e preconceituosa – de que as pessoas mais velhas são frequentemente consideradas frágeis ou dependentes e um fardo para a sociedade, remete-se a prática do abandono uma das causas às demandas que resvalam no Ministério Público, perpassando pelos mais variados ápices das vulnerabilidades a que as pessoas idosas estão inseridas, recaindo, muitas vezes, o seu lugar mais extremo, na institucionalização e na fiscalização desses espaços.

O Grupo de Trabalho de Defesa da Pessoa Idosa da CDDF, pois, decidiu expor temas frequentes no âmbito de suas ações, a exemplo do Cadastro Nacional das Instituições de Longa Permanência, e as preocupações que giram em torno das práticas do cuidado e sua relação com o envelhecimento.

Nesse passo, buscou-se incentivar a realização do cadastro das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), vislumbrando o aprimoramento e a qualificação da atuação fiscalizatória do Ministério Público, cuja ferramenta, criada pelo CNMP, tem permitido a alimentação dos dados e a integração das informações.

Retomando o tema do cuidado e envelhecimento, a abordagem se sucedeu na constatação de que a importância em incentivar ações para o envelhecimento ativo, um instrumento que garante mais qualidade de vida para as pessoas idosas, deve ser também prioritário na atuação ministerial, na medida em que se torna um instrumento de prevenção e redução de danos.

Por fim, o grupo lançou a pesquisa denominada “O Perfil dos Membros Idosos de Hoje e de Amanhã do Ministério Público”, apresentando os seus principais achados. A pesquisa volta os seus olhares para dentro da Instituição na preocupação de que, à medida que a expectativa da aposentadoria se distancia no tempo, mais será necessário, e sob o prisma do dever do cuidado à saúde mental de seus membros, adotar medidas visando a prepará-los para esse momento e a garantir a valorização e a memória de seus legados mediante a criação de um programa de transição.

## **6. COMITÊ DO CADASTRO NACIONAL DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA<sup>23</sup>**

Quando há violência, não há nada de relação de afetividade; é relação de poder, é briga por poder, é saber quem manda. E mulher não manda e não pode mandar. Queremos viver bem com os homens até, porque a gente gosta

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Idem

<sup>23</sup> O Comitê Gestor do Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar é formado pelas seguintes membras colaboradoras: Sara Gama Sampaio, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia (coordenação); Claudia Regina dos Santos Albuquerque Garcia, Promotora de Justiça do Ministério Público do Espírito Santo; Érica Canuto de Oliveira Veras, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte; Lúcia Iloizio Barros Bastos, Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro; e Marília Carvalho Bernardes, Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais.

de homem. Não queremos viver sem eles; queremos viver bem, queremos conviver. Não queremos contracenar nem sermos violentas (Ministra Carmen Lúcia em seu voto na ADC 19, STF).

A CDDF também coordena o Comitê Gestor do Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar (CNVD), que realiza a gestão do Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD).

Instituído pela Resolução CNMP nº 135/2016, alterada pela Resolução CNMP nº 167/2017, propostas de iniciativa da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, o CNVD dá concretude ao disposto no artigo 26, inciso III, da Lei nº 11.340/2006, que estabelece atribuição ao Ministério Público para cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (VIENA, 1993) reconheceu formalmente a violência contra as mulheres como uma das formas de violação dos direitos humanos. O Brasil é signatário de todos os tratados internacionais que objetivam reduzir e combater a violência de gênero.

A vivência da pandemia escancarou as dificuldades e as vulnerabilidades das mulheres em situação de violência. Mesmo sob a vigência por 15 anos da Lei Maria da Penha, ainda se evidencia que as mais variadas formas de violência são realidade presente na vida das mulheres brasileiras, não à toa o fato de que tipificada a violência psicológica no Código Penal no ano de 2021 em plena pandemia de Covid-19.

Pasinato et al, trazendo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de que, a cada ano, 1,3 milhões de mulheres são agredidas no Brasil, constata que o problema, para além da questão de segurança pública e de manutenção dos direitos básicos de cidadania, possui implicações para o desenvolvimento do país, envolvendo perda de produtividade das vítimas diretas e indiretas, custos para o sistema de saúde e menor participação da mulher no mercado de trabalho<sup>24</sup>.

Também problematiza o fato de que a perda impacta as gerações futuras, uma vez que crianças e adolescentes que estão expostos a essa violência possuem maior probabilidade de desenvolver problemas comportamentais na primeira infância e são bons preditores para a possibilidade de se engajarem em atividades criminosas, a partir da adolescência<sup>25</sup>.

A violência contra a mulher é reconhecida como questão de saúde pública, adocece e causa sofrimento. A Organização Mundial de Saúde estima que as mulheres expostas à violência de um parceiro íntimo têm duas vezes mais chances de ter depressão, quase duas vezes mais chances de ter problemas com álcool e maiores chances de contraírem infecções sexualmente transmissíveis. Também, que 42% das mulheres que sofreram violência física ou sexual nas mãos de um parceiro tiveram lesões como resultado<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> PASINATO, Wania; Moura, Rodrigo; e Cerqueira, Daniel. In IPEA. **Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil**. Texto para Discussão, agosto 2019.

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. World Health Organization, 2013, p 31

Não por outro motivo, a Lei Maria da Penha, considerada a 3ª melhor do mundo pela ONU, traça um modelo de enfrentamento de violência que repele aquele modelo policialesco das políticas de enfrentamento da violência contra a mulher dos anos 80 e 90, que foram consideradas comprovadamente insuficientes, e apontadas inclusive como um modelo que contribuiu para a banalização da violência e a reprodução da cultura da impunidade por um padrão de descriminalização da violência através dos Juizados Especiais.

Apesar disso e da previsão do necessário atendimento integral à vítima de violência e do disposto nos artigos 35 e 36 da Lei Maria da Penha de que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios da Lei, ou que criem centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar, casas-abrigos, delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, relatório do Conselho Nacional de Justiça mostra que ainda há um grande fosso no âmbito da implementação dessas políticas.

O relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de acordo com dados divulgados em 2017, apurou que o país conta com 134 varas ou juizados especializados na matéria instalados nas 27 unidades da federação. Reconhece-se a insuficiência desse número e a desproporção na distribuição regional entre as unidades federativas e, dentro destas, entre municípios de capital e do interior (CNJ, 2017), bem como que não só a instalação dos serviços protetivos necessários ocorre em ritmos diferentes e sob formas muito distintas, mas também a qualidade do atendimento prestado às vítimas de violência doméstica e familiar, apontada como precária e desumana.

Diante desse cenário, o grupo que compõe o comitê buscou apresentar, na Maratona<sup>27</sup>, a atuação da rede de enfrentamento da violência contra a mulher e o formulário de avaliação de risco, fazendo uma incursão sobre as questões de gênero, a evolução legislativa, bem como o processo de construção e história do formulário, inserto no âmbito das políticas de prevenção da violência e de proteção à mulher em situação de violência.

Vale dizer que, na sequência dos eventos da Maratona, a implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco acabou por ser instituída pela Lei n. 14.149/21, representando o reconhecimento de excelência do trabalho engendrado pelo Comitê e que sucedeu na construção de parcerias, além da realização de curso promovido pelo CNMP em parceria com a Escola Superior do Ministério Público da União, e no âmbito do projeto “Respeito e Diversidade”, visando à capacitação de agentes e órgãos públicos da rede de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Por fim, o Comitê expôs sobre o histórico de criação e implementação do CNVD e as dificuldades que permearam esse processo, reconhecendo a necessidade de maior adesão das unidades ministeriais e o levantamento de dados para o aprimoramento do sistema.

---

<sup>27</sup> O evento está disponível na página do CNMP no Youtube em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WL59cHgM45I>>.

Entre os encaminhamentos, pontuou-se pela necessidade de criação de uma proposta de resolução ou recomendação para que o Ministério Público envie esforços destinados à institucionalização da atuação em rede no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, inserida a necessidade de implementação e aplicação dos formulários de risco.

## 7. COMITÊ DO CADASTRO NACIONAL DE FEMINICÍDIO<sup>28</sup>

A dor não tem fase processual. É preciso dar fim ao velório da pessoa que sofreu (Ministra Carmen Lúcia do STF)<sup>29</sup>.

O CNMP emitiu, no fim do ano de 2020, uma nota pública em razão do assassinato feminicida da juíza Viviane Vieira do Amaral Arronenzi, nota assinada por todos os seus Conselheiros<sup>30</sup>. O documento considerou que o assassinato escancarou não apenas a já anunciada epidemia do quadro de violência doméstica e familiar contra as mulheres, mas também a urgente necessidade de aplicar recursos e garantir efetividade às respostas dessa realidade.

A Nota Pública enfatizou o dado de que, na pandemia Covid-19, segundo pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os casos de feminicídios registrados chegaram a um aumento de 400% no estado do Acre, 157,1% no Mato Grosso, 81,8% no Maranhão, 75% no Pará e 46% em São Paulo. E explicou que os feminicídios íntimos, compreendidos como a morte de mulheres por um homem com quem a vítima tinha ou tenha tido uma relação ou vínculo íntimo, também impactam outras pessoas, muitas vezes atingindo direta ou indiretamente filhos e filhas do casal.

O grave crime praticado contra a juíza é um em milhares dos que acontecem por ano no Brasil e que ocorre, na maior parte, contra mulheres negras. Clássico o dado de que, no período de 2009 a 2011, ocorreram 17.167 feminicídios, numa média de mais de 5.000 mortes por ano, das quais, em média, 40% foram causadas no âmbito da violência doméstica (GARCIA *et al.*, 2015)<sup>31</sup>. Ou seja, como se destruíssemos, por ano, toda a população de cidades como Palestina, em Alagoas, São João da Lapa, em Minas Gerais, Japira, no Paraná, ou Lagoinha, em SP.

O feminicídio é reconhecido como um crime evitável, e uma das formas de planejar medidas visando preveni-lo perpassa pela necessidade de catalogação dos casos. Nesse passo, a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), fez parte da série de eventos da Maratona de Direitos Fundamentais da CDDF<sup>32</sup>, como gestora do

<sup>28</sup> A ENASP conta com Emmanuel Levenhagen Pelegrini, do MPMG, como Membro Auxiliar.

<sup>29</sup> Reflexão da Ministra Carmen Lúcia ao referir sobre a instituição de prazos mais rápidos para os casos de feminicídio em entrevista concedida ao jornal "Folha de São Paulo". Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/o-direito-proibe-o-preconceito-nao-acaba-com-ele-diz-presidente-do-stf.shtml>>. Acesso em: 1º fev. 2021.

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13864-cnmp-emite-nota-em-razao-do-assassinato-feminicida-da-juiza-viviane-vieira-do-amaral-arronenzi>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

<sup>31</sup> Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. **Violência contra a mulher**: um olhar do Ministério Público brasileiro. Brasília: CNMP, 2018. 244 p. il.

<sup>32</sup> O evento está disponível na página do CNMP no Youtube em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WL59cHgM45I>>.

Cadastro Nacional de Femicídios, elegendo como tema de suas mesas “O feminicídio na visão do Ministério Público e da Magistratura”.

As exposições abordaram as principais características do feminicídio e seus impactos, o quadro de altos índices, o foco na evitabilidade e o necessário aprimoramento de ações preventivas e integradas.

Levantou-se também a premente preocupação em relação às vítimas sobreviventes e os filhos órfãos cujas mães foram assassinadas, crianças estas que muitas vezes permanecem sob os cuidados dos familiares do algoz.

Não por outro motivo, concluiu-se pela necessidade em integrar medidas entre a CDDF e a ENASP visando pautar diretrizes de atuação no enfrentamento dos feminicídios, eventualmente mediante a criação de um grupo de trabalho que seja composto, além de promotores especializados no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, por promotores do Júri, das áreas da Família e Infância e Juventude, perseguindo-se a integração e a multidisciplinariedade na tomada de suas respectivas decisões.

## 8. DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA<sup>33</sup>

Considerar de fato é olhar atentamente, ser delicado, prestar atenção, levar em conta, tratar com cuidado antes de agir e para agir; é a palavra para “tomar em estima”, “fazer caso de”, mas também para o juízo, o direito, o peso, o escrutínio. É uma palavra para a percepção e a justiça, a atenção e o direito. Ela designa essa disposição em que se conjugam o olhar (o exame, pelos olhos ou pelo pensamento), e o respeito, o escrúpulo, o acolhimento sério daquilo que devemos fazer esforço para manter sob os olhos (...) (MACÉ, 2018, p. 29/30)<sup>34</sup>.

O grupo de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência tem, na sua trajetória, a marca da produção de publicações que instrumentalizam e facilitam a atuação ministerial para o exercício de suas funções na salvaguarda dos direitos das pessoas com deficiência.

Entre os trabalhos desenvolvidos pelo grupo, além da cartilha de bolso sobre acessibilidade, publicou o guia da atuação do Ministério Público junto à pessoa com deficiência, tratando de direito à acessibilidade, atendimento prioritário, concurso público, educação inclusiva, direito à saúde, tomada de decisão apoiada e curatela.

Também se reconhece o trabalho do grupo pelas propostas de normativas expedidas pelo CNMP, como a referente à atuação dos membros do MP na defesa dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência residentes em instituições que prestem serviços de acolhimento de pessoas com deficiência, aprovada posteriormente ao evento, em Plenário (Resolução-CNMP n. 228, de 8 de junho de 2021).

<sup>33</sup> O Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência tem como membros colaboradores: Lutiana Nacur Lorentz, Procuradora Regional do Trabalho da 3ª Região; Hugo Frota Magalhães Porto Neto, Promotor de Justiça do Estado do Ceará; Gabriele Gadelha Barboza de Almeida, Promotora de Justiça do Estado do Maranhã; Marlúcia Gomes Evaristo Almeida, Promotora de Justiça do Estado do Piauí; Melissa Chaconi Rodrigues, Promotora de Justiça do Estado do Paraná; e Sidney Pessoa Madruga, Procurador Regional da República da 2ª Região.

<sup>34</sup> MACÉ, Marielle. **Siderar, Considerar Migrantes, Formas de Vida**. Bazar do Tempo (edição brasileira), 2018.

Carolina Valença Ferraz e Glauber Salomão Leite, quando escreveram o texto “A Proteção Jurídica da Pessoa Com Deficiência como uma questão de Direitos Humanos”, trouxeram a perspectiva crítica da exclusão social da pessoa com deficiência na história, lembrando sua associação a algo negativo, a um sentimento de perda, de menos valia.

Também lembraram o antigo modelo do reconhecimento da deficiência como algo pessoal, privado, que basicamente desobrigava o Estado com o seu dever de adotar medidas para eliminar as barreiras que excluía tais pessoas do convívio social, não as reconhecendo como sujeito de direitos, provendo apenas ofertas assistencialistas ou de caridade.

Além disso, o capacitismo, que advém da avaliação negativa construída historicamente sobre as pessoas com deficiência, une-se às barreiras econômicas, arquitetônicas, culturais, atitudinais, entre outras, oprimindo e discriminando tais pessoas.

Por isso, a proteção das pessoas com deficiência como uma questão de direitos humanos se resvalou no reconhecimento – e na garantia – de um outro patamar, de um outro modelo, para garantir-lhes a inclusão. Os direitos devem ser, pois, adaptados mediante o implemento de um modelo social de deficiência fundado na constatação de que as pessoas com deficiência estão mais desabilitadas pela sociedade que vivem do que pelos seus próprios corpos e diagnósticos.

Nesse espírito, para a Maratona<sup>35</sup>, o grupo definiu como tema-base “O Ministério Público e a Pessoa com Deficiência – Acessibilidade”, compreendendo que é a acessibilidade reconhecida como um direito fundamental que valida e viabiliza a ideia da inclusão, dando concretude ao direito à igualdade.

Nesse sentido, problematizou-se o fato de que as mais variadas barreiras que impedem a acessibilidade das pessoas com deficiência não são intrínsecas às suas condições pessoais; ao revés, são aquelas impostas pela própria sociedade. Como consectário, o grupo finalizou ressaltando a importância da acessibilidade nas políticas públicas, na educação inclusiva, no ambiente do trabalho, entre outros espaços.

Por fim, considerando que o grupo elaborou minuta de resolução acerca das cotas de pessoas com deficiência nos certames do Ministério Público brasileiro, tanto para membros quanto para servidores e estagiários, defendeu que os candidatos com deficiência tenham segurança jurídica ao realizar os concursos, com previsibilidade de regras uniformes de tratamento.

## **9. SISTEMA NACIONAL DE LOCALIZAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE DESAPARECIDOS (SINALID)<sup>36</sup>**

<sup>35</sup> O evento está disponível na página do CNMP no Youtube em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JiRjh3rRZPA>>.

<sup>36</sup> O SINALID é formado pelos seguintes comitês: Região Norte: João Gaspar Rodrigues (MPAM) e Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira (MPTO); Região Nordeste: Marluce Falcão de Oliveira (MPAL) e Elaine Cristina Pereira Alencar (MPPB); Região Centro-Oeste: Ana Cristina Carneiro Dias (MPMS) e André Luis Ribeiro Duarte (MPGO); Região Sudeste: Eliana Faleiros Vendramini Carneiro (MPSP) e Elaine Costa de Lima (MPES); Região Sul: Alexandre Sikinowski Saltz (MPRS) e Rafael Osvaldo Machado Moura (MPPR); além dos representantes do MPDFT, Mariana Silva Nunes, do MPF (PFDC), Carlos Alberto Carvalho de Vilhena Coelho, e do MPT, Renan Bernardi Kalil. Como gestores técnicos, Eliane de Lima Pereira, do MP RJ, e André Luiz de Souza Cruz, servidor do MP RJ.

O desaparecimento de uma pessoa significa, para aqueles que buscam, o prolongamento de uma dúvida sobre os motivos da ausência de alguém amado. Nas palavras de uma das mães entrevistadas durante a ANF, este sentimento corresponde a um “luto que não tem fim”. Com o medo de que seus entes queridos tenham falecido, os familiares dos desaparecidos conservam a esperança de que seus entes queridos estejam vivos. Esta esperança é alimentada a cada informação nova que recebem sobre seu caso e a cada reencontro de uma pessoa desaparecida de que tomam conhecimento<sup>37</sup>.

O Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID), foi criado a partir de projeto premiado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no ano de 2010 e surgiu com o intuito de suprir uma lacuna histórica no Brasil com relação ao enfrentamento do desaparecimento de pessoas: a ausência de um sistema nacional e integrado de informações.

Gerido pela CDDF, o sistema é alimentado por usuários do Ministério Público e das áreas de Segurança Pública, Assistência Social, Saúde e Organizações não governamentais.

Em âmbito estadual, os Programas de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLIDs), criados nas estruturas dos Ministérios Públicos Estaduais, são responsáveis por administrar a concessão de credenciais de acesso ao sistema e articular com atores e órgãos da administração pública local o uso e participação no SINALID.

O uso do SINALID já colaborou com a localização de pessoas nas três das maiores tragédias humanas nacionais: enchentes da região serrana do Rio de Janeiro 2011, rompimento da barragem de rejeitos do Córrego do Feijão, em Brumadinho, Minas Gerais, e a pandemia de Covid-19.

No ano de 2021 foi publicado o Decreto n. 10.622, de 9 de fevereiro de 2021, regulamentando a Lei n. 13.812, de 16 de março de 2019, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

O Decreto designou o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, para o desempenho da função de autoridade central federal da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. E estabeleceu as diretrizes de atuação dos Ministérios, do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e dos seus agentes no desenvolvimento da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, bem como as competências da autoridade central e do comitê gestor, cuja coordenação será exercida tanto por representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública quanto do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, de forma alternada.

À época da exposição do SINALID na Maratona<sup>38</sup>, o Decreto havia sido recém-publicado e, no âmbito da Política Federal, iniciava-se a formação dos grupos de trabalho no Executivo, compostos pelo SINALID, visando à implementação da política nacional como uma ação de Estado.

<sup>37</sup> *In Ainda? Essa é a palavra que mais dói. Avaliação das necessidades de familiares de pessoas desaparecidas em contexto de violência e outras circunstâncias no Estado de São Paulo.* Cruz Vermelha. 2021. Disponível em: <<https://radios.ebc.com.br/tarde-nacional/2021/07/relatorio-aponta-consequencias-do-desaparecimento-de-pessoas>>. Acesso em: 10 agosto 2021.

<sup>38</sup> O evento está disponível na página do CNMP no Youtube em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JiRjh3rRZPA>>.



Em meio às suas exposições, o grupo apresentou o SINALID, contou sua história e expôs dados sobre a realidade do universo das pessoas desaparecidas, além de contar com a parceria do Comitê Internacional da Cruz Vermelha no âmbito do Programa para Pessoas Desaparecidas e suas Famílias.

Buscou-se também rememorar e valorizar as boas práticas dos PLIDs, trazendo a realidade da implementação do programa nas unidades ministeriais, de forma a inspirar outras iniciativas nesse sentido.

Por fim, o grupo que compõe a gestão do SINALID e dos PLIDs enalteceu a política nacional, vislumbrando seu fortalecimento a partir da sua instituição como ação de Estado, pretendendo aprimorar cada vez mais as ações do Ministério Público nessa temática.

O encerramento da Maratona de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público ocorreu ao fim das apresentações do SINALID pelo Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, e seu convidado especial, Dr. Valter Shuenquener de Araújo, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça, que exerceu anteriormente mandato no CNMP e na presidência da Comissão de Direitos Fundamentais.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eu preciso encontrar um país onde a saúde não esteja doente  
E eficiente, uma educação que possa formar cidadãos realmente  
Eu preciso encontrar um país onde a corrupção não seja um hobby  
Que não tenha injustiça, porém a justiça não ouse condenar só negros e pobres  
Eu preciso encontrar um país onde ninguém enriqueça em nome da fé  
E o prazer verdadeiro do crack seja fazer gols como Garrincha, obrigada Mané!  
Eu preciso encontrar um país onde tenha respeito com austero pudor  
Qualquer pessoa em pleno direito diga adeus preconceito de raça e de cor  
Eu preciso encontrar um país onde ser solidário seja um ato gentil  
Eu prometo que vou encontrar e esse país vai chamar-se Brasil<sup>39</sup>

A Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público lida com temas envolvendo o sofrimento humano e que reclamam do Ministério Público desafios que transcendem a objetividade e a frieza das letras que definem, na Constituição, as suas atribuições.

É fato que o Ministério Público deve defender e lutar pelo respeito a que todos os cidadãos tenham as suas necessidades básicas garantidas para uma vida digna; assim como é fato que o Conselho Nacional do Ministério Público deve exigir das unidades ministeriais o zelo pelos direitos fundamentais de todas as pessoas.

São funções que têm reclamado, porém, o exercício do olhar para si e das suas práticas, demandando essencialmente mudanças estruturais que devam permear por

<sup>39</sup> Letra de “País Do Sonho”, interpretada por Elza Soares e composta por Carlos Alberto Vasconcelos Palhano / Jose Marilton da Cruz.

transformações que imponham como prioridade de atuação o compromisso com os princípios dos direitos humanos.

Desde a problematização do retrato representativo de seus membros, exigindo tarefas mais concretas na implementação de ações afirmativas étnico-raciais, de gênero, etária, etc., até a sua forma de atuação, para a qual a escuta deva ser um instrumento basilar na construção de seus planos nas suas atividades-meio e fim, a Instituição passa a ocupar o espaço de construção como parte de um grupo; um grupo pensante que opera lado a lado e que contribui para a realização do pacto civilizatório.

Os grupos apresentaram questões que exigiram o pensar e o agir da Instituição buscando modificar suas estruturas: o sistema de cotas étnico-raciais e a sua efetividade nas unidades, a atuação extrajudicial junto aos povos indígenas e populações tradicionais pautada na sua autonomia e no respeito à autoatribuição, a desconstrução de mitos e estigmas que invisibilizam ou naturalizam o assédio contra as mulheres no ambiente de trabalho, o preconceito e a discriminação que exige uma autoavaliação da postura da Instituição quanto ao enfrentamento das violências praticadas contra as pessoas LGBTQIA+, a problematização com a saúde mental de seus membros idosos, a autocrítica pela implementação de medidas de inclusão comunicacional, entre outros.

Também refletiram sobre os rumos a serem adotados pelo Conselho Nacional, enquanto órgão apto a ditar as práticas institucionais que mais se coadunam com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Ao longo dessa intensa corrida que tanto marca uma maratona, a Maratona de Direitos Fundamentais do CNMP reuniu, pela primeira vez na história da CDDF, promotores e procuradores de todas as unidades do Brasil, mobilizou centenas de colegas e foi capaz de impulsionar o diálogo, a transparência e a indignação como instrumento e combustível para o alcance da linha de chegada, mesmo que dela novas trajetórias demandem outros passos, mas que inspirem uma tomada de posição sem qualquer volta ou retrocesso: a afirmação da dignidade e a prevenção do sofrimento humano.

Nesse sentido, encontrou a série a metodologia e o tom necessários, sem perder de vista que, em suas próximas edições, a esperança está nas perspectivas a que revelem os avanços da atuação ministerial na defesa dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Julio José. **Direitos territoriais indígenas** – uma interpretação intercultural. Rio de Janeiro: Processo, 2018. 389 p; 23 cm.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público brasileiro**. Brasília: CNMP, 2018. 244 p. il.

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Pólen Livros, 2019. E-book. (Coleção Sueli Carneiro).

COVAS, Fabíola Sucasas Negrão. *In O MPSP pela Diversidade e Formalização de Compromisso com as Ações Afirmativas*, 26 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CbPzugJu-Cs&t=6287s>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

*Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. World Health Organization, 2013, p 31.*

JOAS, Hans. **A sacralidade da pessoa**: nova genealogia dos direitos humanos. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

MACÉ, Marielle. **Siderar, Considerar Migrantes, Formas de Vida**. Bazar do Tempo (edição brasileira), 2018.

ONU. **Manual sobre a metodologia da formação em Direitos Humanos**. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Genebra. 2000.

PASINATO, Wania; MOURA, Rodrigo; e CERQUEIRA, Daniel. *In* IPEA. Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil. Texto para Discussão, agosto 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Direitos Humanos e Velhice. *In* FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão (coords.) **Direito à Diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015.

SAFFIOTTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado violência**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015. 160 p.

SAGGESE, Gustavo Santa Roza. **Quando o armário é aberto**: visibilidade e estratégias de manipulação no coming out de homens homossexuais. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <[http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1095\\_944\\_saggese.pdf](http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1095_944_saggese.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Envelhecimento ativo**: uma política de saúde. 1ª edição traduzida para o português, 2005.

## RACISMO NO MUNDO DO TRABALHO

Valdirene Assis<sup>40</sup>

### 1. RACISMO NO BRASIL: RAÍZES HISTÓRICAS

Compreender a situação de privação de direitos e liberdades da população negra brasileira e o racismo estrutural nos impõe analisar o processo histórico que constrói a dinâmica das relações raciais em nosso país.

O tráfico de seres humanos, realizado pelo Brasil, vitimou aproximadamente 4,8 milhões de africanos. Nos EUA foram 400 mil. Em nenhum outro país o tráfico humano teve tal proporção. No censo de 1872, a população negra correspondia a cerca de 58% dos habitantes do Brasil, enquanto 38% declaravam-se brancos <sup>41</sup>.

João Carlos Magalhães sustenta que:

*A extinção do regime escravocrata em 1888, sem a criação de políticas de inserção dos ex-escravos no mercado de trabalho ou de garantias básicas de sobrevivência (alimentação, moradia e saúde), gera migrações em massa para as cidades de desempregados e subempregados que, sem condições de comprar ou alugar moradias legais, se alojam em cortiços, antigos quilombos ou constroem moradias em áreas ilegais e desvalorizadas de morros, grotas e pântanos. Com as demolições dos cortiços do Centro pelo Prefeito Pereira Passos, entre 1902 e 1906, sem indenização, seus moradores passam a ocupar os morros mais próximos.<sup>42</sup>*

Segundo Angela Alonso, o movimento abolicionista foi o primeiro movimento social brasileiro (**Flores, votos e balas**. O movimento abolicionista brasileiro – 1868-88<sup>43</sup>). Ela destaca a atuação de André Rebouças e José do Patrocínio, dois intelectuais negros que tiveram papel decisivo no processo que levou à abolição da escravatura. A ausência de referência ao protagonismo, especialmente de Rebouças, nos faz questionar o porquê dessa falha nos livros sobre a história do Brasil. A questão racial, seguramente, deve ser considerada nessa análise, para que possamos entender a razão de Joaquim Nabuco, parlamentar branco, ser o personagem eleito pela história que aprendemos nos bancos escolares.

<sup>40</sup> Procuradora do Trabalho. Coordenadora da Coordigualdade do MPTSP. Coordenadora do Projeto Nacional de Inclusão de Jovens Negras e Negros do MPT e do GT Raça do MPTSP. Docente da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Membro do Grupo de Enfrentamento do Racismo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Coordenadora Geral do Afro Presença, integrante do Grupo de Estudo sobre Racismo e Trabalho e do Grupo de Trabalho sobre Violência e Assédio do MPT. Integrou a delegação brasileira nas Conferências Internacionais do Trabalho/Genebra-Suíça, nos anos de 2018 e 2019, como perita técnica, participando dos atos de elaboração e aprovação da Convenção que marcou o Centenário da OIT – Convenção para a eliminação da Violência e Assédio no Mundo do Trabalho. Mestre em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa Pós-graduada em *Human Rights* pela Universidade de Coimbra. Contato @dra\_valdirene\_assis

<sup>41</sup> Cf. <<http://www.palmares.gov.br/?p=25817>>.

<sup>42</sup> MAGALHÃES, João Carlos Ramos. Histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro. In IPEA. **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 7. Edição 63, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23)>.

<sup>43</sup> ALONSO, Angela. **Flores, votos e balas**: o movimento abolicionista brasileiro, 1868-88. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Disponível em: <<https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/14003.pdf>>.

Resultante da luta de muitos, ainda que tardiamente, com a edição da Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, o Brasil aboliu a escravidão, no que foi o último país na América. Mas, não obstante a abolição, a estrutura do Estado seguiu a lógica da exclusão. Os negros não tinham direitos políticos, à educação e a ocupar cargos públicos, conforme a Constituição Imperial de 1824<sup>44</sup>. A Lei n. 601/1850 – Lei de Terras – inviabiliza a aquisição de terras pelos escravos ao mesmo tempo que prevê subsídios Estatais para imigrantes europeus.

A luta dos negros contra a escravização foi intensa. A história ensinada nos bancos escolares e tida por versão oficial fala pouco do protagonismo negro. Mas é importante ressaltar as revoltas, as fugas, as manifestações e a constituição de quilombos. É fundamental destacar a relevante atuação das seguintes pessoas negras contra a escravização: Aquilino, Zumbi dos Palmares, Dandara, Tereza Genguela, Luíza Mahin, o Dragão do Mar e tantos outros. Vale buscar mais informações sobre esses heróis da história do Brasil, que poucos conhecem, não obstante a edição da Lei n. 10.639/03, sobre o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana<sup>45</sup>.

## 2. EUGENIA E A CLASSE TRABALHADORA BRASILEIRA

Após a abolição, os libertos são um grande problema para o país. Trata-se de um enorme contingente populacional, uma verdadeira ameaça ao projeto político vigente. Não estava em pauta da discussão a consideração dos negros como cidadãos. Toda as medidas adotadas foram na contramão da noção essencial de justiça e reparação do crime lesa-humanidade que vitimou essas pessoas<sup>46</sup>.

O Estado subsidiou a vinda de trabalhadores europeus, negando o direito ao trabalho aos negros. A estrutura estatal seguiu ordenada para manter os libertos na marginalidade, privilegiando a elite branca brasileira e os trabalhadores brancos trazidos da Europa.

Segundo o Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890:

Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.

<sup>44</sup> Constituição do Império, de 25 de março de 1824, artigo 94:

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa”

Os direitos previstos na constituição eram para os cidadãos, assim entendidos os brancos. Os libertos só poderiam gozar de direitos se tivessem rendimentos e posses, o que era incompatível com a realidade de um ex-escravo. Os negros escravos estavam excluídos.

<sup>45</sup> Teodoro Sampaio, que é nome de rua e de cidade, nasceu em 1855 e era negro. Deixo mais esse exemplo de um ilustre brasileiro negro, que não conhecemos ou que são “branqueados” pelo racismo estrutural.

<sup>46</sup> Rui Barbboza determinou a queima de registros do período da escravidão, prejudicando os pleitos individuais de indenização de ex-escravos, além do irreparável dano causado à preservação da história de nosso país.

Lê-se no Decreto n. 370, de 1891, artigo 11:

Paragraphe unico. Os livros do registro sob o n. 6, nos quaes era transcripto o penhor de escravos, serão incinerados, e si dellas constarem outros registros, estes serão transportados com o mesmo número de ordem para os novos livros de ns. 2, 4 ou 5.

Art. 11. Os proprietários agrícolas, assim como os bancos, companhias ou particulares proprietários de núcleos, que desejarem receber imigrantes, deverão apresentar á Inspectoria Geral das Terras e Colonização o respectivo pedido, declarando o numero de individuos ou de familias que desejarem, a respectiva nacionalidade, e bem assim as vantagens que lhes oferecem, conforme a especie do serviço que for indicada.

Uma cópia deste pedido será enviada ao contractante do transporte, o qual a fará verter para o idioma do paiz a que pertencerem os imigrantes solicitados, sendo indicado na competente moeda o valor do salario offerecido.<sup>47</sup>

A leitura completa desse decreto releva a inequívoca vontade política do governo brasileiro de receber imigrantes. Contudo, a legislação e a prática revelaram que não eram quaisquer imigrantes. O escopo foi trazer mais pessoas brancas, especialmente europeus, eis que, após a abolição, a maioria populacional era negra. A consequência dessa decisão de Estado foi o embranquecimento do país, obtido com a manutenção dessa política por décadas.

O Decreto-Lei n. 7.967, de 18 de setembro de 1945, previa:

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional.

Maria Luiza Tucci Carneiro sustenta que a política de imigração brasileira era orientada pela busca do “trabalhador ideal”, representação forjada em bases preconceituosas. As correntes migratórias eram admitidas, desde que assegurassem o branqueamento da população. No período do Estado Novo, para alcance de tal escopo, segundo Carneiro: “A solução estava em impedir a entrada de negros, judeus e japoneses, principalmente, de forma a não aprofundar o abismo provocado pela ‘má-formação étnica’ herdada do passado escravocrata e do liberalismo republicano”.<sup>48</sup>

### 3. DADOS DA EXCLUSÃO RACIAL NO BRASIL

Essa breve história nos permite analisar a realidade atual do negro no Brasil de outra ótica e compreender por que os dados oficiais demonstram a privação de direitos fundamentais das cidadãs e cidadãos negros brasileiros.

A pesquisa “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil” realizada pelo IBGE em 2019 revelou que 13,5 milhões brasileiros estavam vivendo em extrema pobreza, dos quais 75% são pretos ou pardos, ou seja, aproximadamente 10 milhões de brasileiros.

A disparidade entre pretos e brancos no Brasil é evidenciada em várias áreas, como educação, violência policial, saúde, política, renda e trabalho. No mercado de trabalho, especialmente quando se analisa a taxa de emprego e renda per capita, segundo

<sup>47</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

<sup>48</sup> “A biotopia do imigrante ideal: nem negro, nem semita, nem japonês”, in CARNEIRO, Maria Luiza Tucci; TAKEUCHI, Márcia Yumi (orgs.). **Imigrantes japoneses no Brasil**. Trajetória, imaginário e memória. São Paulo: Edusp, 2010, pp. 64-96.

revelou o IBGE em 2018, o trabalhador negro auferia um rendimento domiciliar per capita de R\$ 934,00, enquanto que o branco ganhava quase o dobro, em média, R\$ 1.846,00. A taxa de desocupação entre os negros foi de 14,1%, contra 9,5% entre os brancos.

Já em 2019, a Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que o salário médio de trabalhadores negros foi 45% menor do que dos brancos e, quando se analisa conjuntamente gênero e raça, segundo apontou a mesma pesquisa, a média salarial da mulher negra chegou a ser a 70% menor do que das mulheres brancas.

Não menos verdade, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) aponta que as mulheres negras constituem o maior grupo populacional do país (25,3%), porém ocupam somente 0,4% dos altos cargos nas empresas.

A pesquisa do Instituto Ethos, de 2016, por sua vez, revelou que 5% dos cargos de liderança nas 500 maiores empresas do país são ocupados por profissionais negros, muito embora representem 55,8% da população brasileira.

Consoante os termos da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013, ratificada pelo Brasil<sup>49</sup>, a discriminação afeta o indivíduo em qualquer esfera de sua vida, resultando graves prejuízos

2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo I.I, ou as coloca em desvantagem<sup>50</sup>

Evidente, pois, que o racismo decorre e faz parte das estruturas sociais. Um dos reflexos do racismo estrutural é a sub-representação da população negra no Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e iniciativa privada (postos de mando e gestão).

## **4. AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENFRENTAMENTO DO RACISMO**

Como enfrentar as consequências do crime de lesa-humanidade da escravização e o racismo estruturado em tempos remotos de nossa história e ainda vigente?

Joaquim Barbosa preleciona que as ações afirmativas são

medidas compensatórias, mais particularmente às denominadas ações afirmativas, destinadas a promover a implementação do princípio constitucional da igualdade material. Poderoso instrumento jurídico, sua

<sup>49</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-304416057>>.

<sup>50</sup> Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E6E524BCC25E9866A797B4733CD79B76.proposicoesWebExterno1?codteor=1663560&filename=Avulso+-PDC+861/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E6E524BCC25E9866A797B4733CD79B76.proposicoesWebExterno1?codteor=1663560&filename=Avulso+-PDC+861/2017)>.

aplicação em prol da comunidade negra tem sido objeto das mais acirradas controvérsias políticas, sociais e jurídicas.<sup>51</sup>

Segundo a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância:

5. As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.<sup>52</sup>

Importante destacar, também, o artigo 4º da Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), segundo o qual a participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de: I- inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social; e II-adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa, entre outras.

Nosso país chega à Constituição de 1988 plasmando direitos e liberdades fundamentais. É momento que os movimentos sociais exercem grande pressão, para que suas realidades e reivindicações sejam consideradas. Vemos, pois, no texto da Constituição Federal, o repúdio à discriminação, o dever de promoção da igualdade, a previsão do crime de racismo e a busca da realização do princípio da justiça social.

No que pertine ao mundo do trabalho, isso significa que são devidas ações afirmativas, medidas de realização material do princípio da igualdade, pela administração pública e também pela iniciativa privada.

Logo, a reserva de vagas para pessoas negras, nos setores público e privado, é devida, com o entendimento de que essa é uma estratégia compreendida no conceito maior de ações afirmativas. Essa é uma reparação estatal e social tardia. Contudo, enquanto o Brasil não enfrentar o racismo estrutural e o estado de marginalização da população negra, nosso pacto social não terá validade. Não teremos um Estado Democrático de Direito, pois estaremos caminhando em sentido contrário à realização do princípio da justiça social.

## 5. REPRESENTATIVIDADE NEGRA NA MÍDIA

Segundo a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância:

<sup>51</sup> GOMES, Joaquim B. Barbosa. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: SANTOS, Renato Emerson; LOBATO, Fátima (Org.). **Ações Afirmativas:** políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

<sup>52</sup> Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E6E524BCC25E9866A797B4733CD79B76.proposicoesWebExterno1?codteor=1663560&filename=Avulso+-PDC+861/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E6E524BCC25E9866A797B4733CD79B76.proposicoesWebExterno1?codteor=1663560&filename=Avulso+-PDC+861/2017)>.



Artigo 6 Os Estados Partes comprometem-se a formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, em conformidade com o alcance desta Convenção; entre elas políticas de caráter educacional, medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet.<sup>53</sup>

O artigo 39, *caput*, da Lei Federal n. 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), contém a imposição expressa ao Poder Público no sentido de promover ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas

No âmbito do Ministério Público do Trabalho, o Grupo de Trabalho Raça (GT Raça/MPT), instituído em 2018, nasce com o propósito de realizar o enfrentamento do racismo estrutural no mundo do trabalho, com foco na busca de maior e melhor representatividade negra na programação e quadro funcional das emissoras de tv de canal aberto.

O GT Raça/MPT desenvolveu importantes ações, entre elas expedição de Notificação Recomendatória a emissoras de TV de canal aberto para a promoção da igualdade de oportunidades à população negra nos quadros dessas empresas e em toda programação por elas veiculadas.<sup>54</sup>

Foram realizadas audiências públicas para debater a inclusão de negras e negros nas Redes de Televisão, atividades que contaram com a participação de profissionais da área, entidades de classe, coletivos dos movimentos negros, pesquisadores e sociedade civil.

Além disso, o GT Raça/MPT editou a Cartilha Ações para Enfrentamento do Racismo na Mídia<sup>55</sup>, realizou campanhas de conscientização social e acompanhou as emissoras de TV em ciclos de reuniões.

O pioneirismo dessa atuação produziu importantes resultados, elevando a participação de profissionais negras e negros na programação das emissoras de TV brasileiras. Estamos longe da representatividade devida. Contudo, grandes avanços já foram alcançados.

## **6. PROJETO DE INCLUSÃO DE JOVENS NEGRAS E NEGROS NO MERCADO DE TRABALHO/MPT**

Impende salientar que os dados do mercado de trabalho, especialmente da representatividade negra em postos de mando e gestão, destoam da notória elevação de

<sup>53</sup>

Disponível

em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E6E524BCC25E9866A797B4733CD79B76.proposicoesWebExterno1?codteor=1663560&filename=Avulso+-PDC+861/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E6E524BCC25E9866A797B4733CD79B76.proposicoesWebExterno1?codteor=1663560&filename=Avulso+-PDC+861/2017)>.

<sup>54</sup> Disponível em: <[https://www.prt10.mpt.mp.br/images/2018\\_05\\_11\\_notarecomendacaoglobo.pdf](https://www.prt10.mpt.mp.br/images/2018_05_11_notarecomendacaoglobo.pdf)>.

<sup>55</sup> Disponível em: <[https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/cartilhas/acoes-para-o-enfrentamento-ao-racismo-na-midia-1/@@display-file/arquivo\\_pdf](https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/cartilhas/acoes-para-o-enfrentamento-ao-racismo-na-midia-1/@@display-file/arquivo_pdf)>.

participação desses jovens no ensino superior. O IBGE, na pesquisa “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, divulgada em 2019, revela que, pela primeira vez, o índice de alunos negros matriculados em universidades públicas brasileiras foi maior que dos não negros, totalizando 50,3%.

A Folha de São Paulo publicou levantamento sobre 40 carreiras com mais alunos no ensino superior a partir do Censo da Educação Superior de 2016 (versão revisada), em 1º de julho de 2019. Foram considerados apenas os 10 cursos de excelência no *Ranking* Universitário Folha (RUF) para essas 40 carreiras. Importa salientar que o número de jovens negras e negros nesses cursos universitários de excelência é de 30%, em média. Contudo, o ingresso desses profissionais de excelência no mundo do trabalho não expressa tal elevação, notadamente quando falamos de postos estratégicos e de liderança.

É certo que o número de jovens universitários negras e negros ainda é muito aquém da representação demográfica desse grupo populacional. Contudo, nos faz refletir sobre as lógicas excludentes que imperam no mundo do trabalho e obstam o seu ingresso ou progressão na carreira.

Empresas que estão adotando ações afirmativas, em consonância com o Projeto Nacional de Jovens Negras e Negros Universitários/MPT, findam por atuar contra esse descompasso numérico, atacando a exclusão social com medidas positivas, que gozam de lastro constitucional, legal e convencional.

Importa asseverar que medidas de ações afirmativas para a população negra no mercado de trabalho não são novidade no Brasil. Muitos são os exemplos de processos seletivos com estruturas semelhantes. Na aprendizagem já ocorreu, voltada para cargos básicos (ensino médio). Programas de estágio com essa mesma fundamentação jurídica têm sido realizados, sem maiores celeumas. Mas, aí, os candidatos não têm garantia de efetivação. Caso sejam contratados, precisarão confiar nos processos internos de progressão na carreira.

Todavia, processos seletivos para *trainees* instituídos por algumas empresas, inclusive em atenção a recomendações do Ministério Público do Trabalho, geram questionamento de alguns. Antes de tudo, vale destacar que esses são os processos seletivos destinados à identificação de talentos, de pessoas que irão compor a alta liderança dessas empresas.

O quadro posto nos mostra que não estamos no terreno da razão jurídica, vez que ações afirmativas são reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal, recomendadas pela boa doutrina e do conhecimento dos operadores de direito do nosso país. O debate estabelecido sobre ações afirmativas na iniciativa privada para jovens negras e negros dá-se quando tais medidas se voltam à inclusão de tais profissionais em postos de mando e gestão.

O enfrentamento do racismo estrutural e seus efeitos no mercado de trabalho estão na fundamentação do Projeto Nacional de Inclusão de Jovens Negras e Negros Universitários do MPT. Faz-se necessária uma mudança de cultura, da forma como os corpos negros são lidos no mundo do trabalho e do urgente combate a estereótipos negativos que militam contra profissionais negras e negros.

Diante de tais constatações, há consenso jurídico da constitucionalidade e legalidade de ações afirmativas na iniciativa privada, em favor da equidade racial. Mas

precisamos ainda avançar na compreensão de que essa inclusão não pode seguir apenas na base da pirâmide do mercado de trabalho. Relevante considerarmos a reivindicação dos movimentos sociais: “representatividade importa”.

Logo, no avanço da adoção de ações afirmativas na iniciativa privada, estamos caminhando rumo à implementação de medidas que materializam o princípio da igualdade, a bem de conferir à maioria da população brasileira efetivas oportunidades de igual participação social, especialmente no que se refere ao direito fundamental ao trabalho.

## **RESOLUÇÃO N. 230/2021 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP): REFLEXÕES INICIAIS SOBRE O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO A POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

Julio José Araujo Junior<sup>56</sup>

Marcia Brandão Zollinger<sup>57</sup>

Quando passava o regatão, falava: este aqui é o Rio dos Pretos e passava, o dos negros e passavam. Então antigamente essa palavra Rio dos Pretos ou dos negros era uma desclassificação, hoje em dia não, hoje é uma classificação para nós<sup>58</sup>.

Na cultura, na questão do nome ribeirinho ele foi muito dado na época da juta, na época que se plantava juta, que se plantava o cacau, e esse nome ribeirinho era mais dado pro homem que vivia na beira do rio [...]. Por que ribeirinho? Era quando chegava assim certa época, depois que terminava a juta, é que os rios, as várzeas se alagavam eles se passavam para terra firme, quando as águas baixavam, eles voltavam da mesma forma [...] Só que o maior inimigo, quando se fala do inimigo, começou a aparecer [...] o capital aquele que tinha mais dinheiro, que foi começando comprar algumas vacas, quando ele não comprava, ele botava o gado dele aqui e não fazia cerca, quando é amanhã o gado estava na plantação do ribeirinho, e ai o que acontece, ia invadir a plantação dele e ai ele sem informação nenhuma ele não conseguia mais plantar [...] Nesse momento todinho foi criando as comunidades, que na época não era comunidade. Aqui não era assentamento ainda não, aqui não existia assentamento ainda não. Aqui era... foi criando as comunidades, porque aqui aonde estamos foi de 88 pra cá, em 60, 70 até 88 ninguém sabia o que era assentamento, nem INCRA. O Ribeirinho fazia um trabalho na terra firme só que quando ele deixa, ele voltava pra várzea [...] quando ele voltava no outro ano pra terra firme chegava lá já tinha outra pessoa no lugar ai vai expulsando, depois dele não ter saída nem na várzea nem na terra firme.<sup>59</sup>

## **1. INTRODUÇÃO**

<sup>56</sup> Procurador da República Coordenador do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas e de Comunidades Tradicionais da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>57</sup> Procuradora da República Secretária do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas e de Comunidades Tradicionais da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>58</sup> SANTOS, Jacinto José Maria dos ("Jaço"). Oficina de Mapas, 01/06/07. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia. Série: Movimentos sociais, identidade coletiva e conflitos. **Fascículo 15 – Quilombolas do Tambor, Parque Nacional do Jaú Novo Airão, Amazonas Manaus**, junho 2007.

<sup>59</sup> MUNIZ, Sérgio da Silva. Bom Socorro, 29 de abril de 2007. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia. Série: Movimentos sociais, identidade coletiva e conflitos. **Fascículo 16 – Ribeirinhos da região do Zé Açú em defesa de sua história e da natureza Manaus**, junho 2007.

A Resolução n. 230, de 8 de junho de 2021, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) é um marco na defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Ao reafirmar o compromisso do Ministério Público com a defesa desses grupos, o CNMP sublinha o caráter intercultural da Constituição de 1988 e indica aos órgãos e membros da instituição que este tema é uma prioridade, devendo ser tratado com a máxima atenção às trajetórias e aos modos de vida de sujeitos que trilharam caminhos próprios, alheios aos hegemônicos e dominantes.

As compreensões e os entendimentos que estão presentes na resolução não surgiram repentinamente. Ao contrário, eles são fruto da luta dos movimentos sociais e de longos debates desde a promulgação da Constituição de 1988. Apesar disso, perdura ainda um senso comum estigmatizante acerca da vida dos povos e das comunidades tradicionais. Assim, embora certas afirmações possam parecer triviais para aqueles que militam no tema, a prática do Ministério Público ainda segue muito cerrada a essas realidades.

Daí a importância desse ato normativo, que serve, a um só tempo, de orientação aos Ministérios Públicos e de instrumento de luta em favor das comunidades. Ao indicar diretrizes e princípios na atuação, ressaltar caminhos na atuação e apontar a importância da presença do Ministério Público, o CNMP mostra que temos muito a percorrer.

No presente artigo, abordamos, na primeira parte, a importância da construção do sistema de proteção dos povos e comunidades tradicionais e da interpretação constitucionalmente adequada dessas realidades. Na segunda, ressaltamos os principais pontos da resolução, com destaque às suas diretrizes, e indicamos os desafios na sua implementação. Por fim, fazemos um chamado à sua efetivação, por meio de uma agenda de implementação e atuação.

## **2. O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: O PLURALISMO NA PRÁTICA**

À primeira vista, quando falamos de povos e comunidades tradicionais, muitos insistem na ideia de que eles são meros resquícios de um passado, impondo-se a tentação preservacionista e arqueológica de fazer congelar modos de vida que supostamente estariam parados no tempo. Este é o nosso primeiro engano, pois, quando sintetizamos a realidade de diversos grupos sociais na palavra “tradicional”, estamos tratando de um conceito muito mais dinâmico e muito mais atual do que se imagina.

A categoria povos e comunidades tradicionais abrange uma pluralidade de grupos, cada um com especificidades socioculturais próprias e diferenciações internas. Um aspecto relevante na definição desses grupos está no modo diferenciado de relação com a terra, que surge justamente nas brechas de formas hegemônicas de apropriação<sup>60</sup>. A

---

<sup>60</sup> Por exemplo, a desagregação das fazendas de algodão e cana-de-açúcar no Nordeste brasileiro, entre os séculos XVIII e XIX, é apontada como um fator importante para a formação naquela região de modos de produção mais livres e autônomos, baseados no trabalho familiar e em formas de cooperação simples entre diferentes famílias, mediante uso comum de recursos naturais. Sobre o

lógica de “uso comum” da terra, que não se confunde com a apropriação individualista, é um fator definidor relevante. Povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, faxinalenses e tantos outros costumam possuir normas específicas para o controle dos recursos básicos, que combinam o uso comum de recursos e a apropriação privada de bens, com a concordância, de maneira consensual, dos vários grupos familiares que compõem uma unidade social<sup>61</sup>.

Nem sempre as situações são autoevidentes, passíveis de serem enquadradas de pronto em classificações oficiais, uma vez que, ainda que as reivindicações sejam próprias e as identidades coletivas sejam bem definidas, as definições não podem ser estáticas nem estereotipadas. Nesse sentido, devemos cuidar para não incorreremos na essencialização de povos e comunidades tradicionais. A ênfase, consoante Alfredo Wagner Berno de Almeida, encontra-se na mobilização por territórios, articulada no momento presente, e não presas a um passado estático<sup>62</sup>.

Como aparecem nas falas transcritas na epígrafe, a afirmação das identidades não é algo abstrato; ela decorre geralmente de conflitos fronteiriços pela territorialidade, em um contexto constituinte que reconhece o pluralismo étnico dos povos que aqui se encontram. O que era antes uma desclassificação em razão do apagamento histórico a que submetidos diante das políticas homogeneizantes do passado se transforma na afirmação identitária pela garantia de recursos e por acesso a direitos, impulsionada e garantida pela Constituição e pela legislação.

A Constituição oferece um horizonte especial sobre a matéria ao indicar a possibilidade de constituição de sistema de proteção aos diferentes grupos culturalmente diferenciados. Como afirma Henri Acselrad,

instaura-se uma mudança na esfera jurídica, com a afirmação de direitos específicos a espaços comuns atribuíveis a índios e quilombolas (Arts. 231, 232 e 68 do ADCT) e demais grupos que tenham formas próprias de expressão e de viver, de criar e fazer (Arts. 215 e 216), tendo por base o tripé cultura/identidade/territorialidade, dando visibilidade a novos sujeitos de direito<sup>63</sup>.

Embora o texto constitucional mencione expressamente apenas povos indígenas e quilombolas, ela ofereceu as bases para a construção de um sistema de proteção dos povos e comunidades tradicionais. Em uma perspectiva intercultural, a Constituição é um gatilho que dispara processos de fortalecimento de identidades. Trata-se de um arcabouço normativo composto pelos artigos 215, 216, 231 e 232 da Constituição e pelo artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais transitórias, que, a partir de uma leitura apta a descolonizar os saberes oficiais e as visões hierarquizantes, destinam a todos os grupos sociais formadores da sociedade brasileira o mesmo respeito e consideração.

tema, ver: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: \_\_\_\_\_. **Quilombos e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011, p. 56-88.

<sup>61</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Terras de Quilombo, Terras Indígenas, “Babaçuais Livres”, “Castanhais do Povo”, Faxinais e Fundos de Pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2ª ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008, p. 28.

<sup>62</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Novos colonialismos**: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento. Disponível em: <<https://amazonialatitude.com/2019/07/03/novos-colonialismos-dialogos-evanescentes-em-uma-fronteira-em-movimento/>>.

<sup>63</sup> ACSELRAD, Henri. Mapeamento e Tramas Territoriais. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida. **Povos e Comunidades Tradicionais**: Nova Cartografia Social. Manaus, 2013. p. 111.

Assim, quando, em nome do pluralismo, reconhecemos o patrimônio cultural da sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, declaramos os direitos dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, estamos reconhecendo realidades e lógicas diversas, que transcendem a propriedade privada. Se antes não era possível dar nome a realidades similares que mereciam igual proteção, a Constituição possui um efeito desencadeador de transformações: sujeitos invisibilizados atomizados em suas existências passam a organizar-se coletivamente em torno de reivindicações, objetivadas em movimentos sociais que, em regra, reivindicam o reconhecimento jurídico de suas formas tradicionais de ocupação e uso dos territórios e dos recursos naturais. Com isso, viabiliza-se o reconhecimento de diversas realidades, que têm naquele arcabouço um fundamento de proteção.

Esse cenário é complementado por diplomas legais – como a Lei n. 6.001/1973<sup>64</sup>, Lei n. 9.836/99<sup>65</sup>, Lei n. 9.985/00<sup>66</sup>, Lei n. 11.645/08<sup>67</sup>, Lei n. 12.711/12<sup>68</sup>, Lei n. 13.123/16<sup>69</sup>, Decreto n. 1.775/96<sup>70</sup>, Decreto n. 4.887/2003<sup>71</sup>, Decreto n. 6.177/2007<sup>72</sup>, Decreto n. 6.040/2007<sup>73</sup>, Decreto n. 8.750/2016<sup>74</sup> – e internacionais – como a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais e tantas outras.

O que confere coesão a esse sistema protetivo é o entendimento de que esses sujeitos coletivos fazem jus ao reconhecimento de suas formas tradicionais de uso e ocupação do território. Nesse sentido, os povos e as comunidades tradicionais ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Além disso, esses grupos possuem na territorialidade um fator de identificação, defesa e força, calcado no uso comum da terra e no modo tradicional de ocupação, o qual não se constitui pelo fator temporal, mas sim por uma relação singular com a terra, em contraponto a formas hegemônicas de apropriação.

### **3. ALGUMAS LINHAS INICIAIS SOBRE A RESOLUÇÃO CNMP N. 230/2021**

<sup>64</sup> Estatuto do Índio.

<sup>65</sup> Acrescenta dispositivos à Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências", instituindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena.

<sup>66</sup> Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

<sup>67</sup> Determina a inclusão obrigatória no currículo da rede de ensino da temática história e cultura afro-brasileira e indígena.

<sup>68</sup> Lei de Cotas.

<sup>69</sup> Trata da proteção do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais, além do acesso e da repartição de benefícios dos conhecimentos tradicionais.

<sup>70</sup> Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas.

<sup>71</sup> Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>72</sup> Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005.

<sup>73</sup> Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

<sup>74</sup> Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

A Resolução CNMP n. 230/2021 absorve essa perspectiva ao destacar, como *considerando*, a importância do diálogo intercultural, o qual pressupõe “o respeito e o reconhecimento jurídico de cosmovisões, práticas e identidades, sem essencialismos ou pré-definição, por terceiros ou pelo Estado, do projeto de vida a ser seguido por indivíduos ou grupos”. Em outras palavras, a resolução já indica que a atuação do Ministério Público deve afastar-se de pré-compreensões que imponham um modo de vida sobre outros e estar sempre atenta e pronta ao diálogo.

O fundamento para o diálogo intercultural reside na menção expressa ao sistema de proteção constitucional dos povos e comunidades tradicionais, baseado nos artigos 215, 216, 231 e 232, além do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, os quais devem ser entendidos como “um sistema de proteção constitucional dos povos e comunidades tradicionais, de modo a assegurar a efetivação dos direitos fundamentais desses grupos e irradiar efeitos para todo o ordenamento”. Nesse contexto, a previsão contida no art. 129, V, destinada ao Ministério Público, não deve limitar-se apenas aos povos indígenas, devendo estender-se a todos esses grupos.

A filtragem constitucional e intercultural indicada pela resolução afasta qualquer tentativa de hierarquizar identidades coletivas. Diante disso, emerge o direito à autoatribuição de povos e comunidades tradicionais como fator determinante da sua diferenciação e do seu reconhecimento enquanto sujeitos coletivos de direitos assegurados constitucionalmente (art. 3º, § 1º). Isso significa que não cabe ao Estado nem a qualquer terceiro dizer quem ostenta essa condição, impondo-se o respeito à autonomia dos grupos na definição de suas identidades.

O diálogo intercultural abrange alguns princípios, como informalidade, presença física e tradução intercultural (art. 4º). A informalidade e a presença física estão intimamente conectadas, já que acenam com uma relação de proximidade e escuta permanente dos grupos. A tradução intercultural, por sua vez, visa a estabelecer meios de aproximação e compreensão das diversas linguagens, com impacto na compreensão histórica de eventuais conflitos, buscando entendê-lo pela memória oral dos povos tradicionais e pelos laudos antropológicos. O estudo antropológico, por exemplo, permite a mediação necessária para entender reivindicações e caminhos para equilibrar o trânsito e a comunicação entre diferentes cosmovisões.<sup>75</sup>

Com o auxílio da antropologia, há meios para entender os comportamentos do grupo e, respeitado o critério da autoidentificação, partir para uma análise da ocupação tradicional do grupo, sua evolução e sua história. A partir da análise concreta e singular de suas características, aferem-se os espaços de pertencimento e o âmbito de proteção dos direitos fundamentais. Não se pode esperar objetividade e certeza do trabalho antropológico. Ele comporta dimensões valorativas, vínculos e predileções. Assim, é pela análise da consistência lógica e da verificação empírica que chegam aos resultados de sua investigação<sup>76</sup>.

Mas isso não é suficiente: a adoção de uma estrutura cerrada no sistema de justiça – refratária às comunidades, formal e escrita – deve ser transformada para garantir a

<sup>75</sup> OLIVEIRA, João Pacheco de. Perícia antropológica. In SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (coord.). **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília: Associação Brasileira de Antropologia, 2012, p. 133-134.

<sup>76</sup> OLIVEIRA, João Pacheco de. Perícia antropológica. In SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (coord.). **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília: Associação Brasileira de Antropologia, 2012, p. 133-138-139.



efetiva participação delas nas delimitações dos territórios. A constituição dos arquivos<sup>77</sup> deve contrapor versões e substituir os registros cartorários pela história do conflito. Há de se reconhecer que os direitos territoriais dos povos tradicionais e as demandas por políticas públicas (art. 7º) devem ser entendidos no contexto de negação de acesso ou privação de direito de propriedade no passado.

A virada fundamental está na garantia de canais efetivos de participação, sobretudo no respeito ao direito à consulta livre, prévia e informada, prevista no art. 6º da Convenção n. 169/OIT. Trata-se de diretriz fundamental de participação (art. 5º, § 1º), sem a qual procedimentos e processos se tornam nulos, impondo-se o respeito aos protocolos de consulta desenvolvidos pelos grupos (art. 5º, § 2º).

Uma compreensão intercultural sobre o mínimo existencial também se faz necessária, uma vez que a pendência de conflitos socioambientais e de processos que discutem o direito aos territórios leva à incerteza e ao acirramento dos conflitos. Mostra-se imperioso, na pendência de conflitos, assegurar direitos mínimos de sobrevivência física e cultural a esses povos. O mínimo existencial compreende o exercício de condições básicas para uma vida digna, assegurando-se um núcleo essencial de direitos que deve ser conferido ao indivíduo para o desenvolvimento de seus projetos de vida<sup>78</sup>. Nesse ponto, deve-se considerar o caráter central do território, “em torno do qual gravitam os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” (art. 6º). O respeito aos territórios independe da sua regularização formal pelo Estado, e cabe ao Ministério Público zelar pelo seu reconhecimento e buscar o impedimento de remoções e deslocamentos forçados (art. 6º, § 1º e § 2º).

Por fim, apesar do papel singular do Ministério Público, ele não deve ser visto como um ator exclusivo na defesa de povos e comunidades tradicionais. A intervenção do órgão é obrigatória em processos judiciais, mas não pode afastar a necessária intimação e notificação dos grupos, sob pena de reproduzir-se um olhar tutelar sobre as comunidades.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ASSEGURANDO A EFETIVIDADE DA RESOLUÇÃO

A resolução é um instrumento fundamental, mas não é um fim em si mesmo. Ela depende da mobilização de pessoas e instituições em torno da sua implementação nos casos concretos. Este é o desafio principal que agora se impõe. Os diversos ramos do

<sup>77</sup> Sobre a ideia de arquivos e o silenciamento de certos grupos, veja-se: MBEMBE, Achille. The power of archive and its Limits. In: HAMILTON, Carolyn et al (eds.). **Refiguring the Archive**. Cape Town: David Philip, 2002, p. 24.

<sup>78</sup> Historicamente, a utilização do conceito se deve à jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, noticiadas por Luis Roberto Barroso: BVerfGE 40:121, 1975 (In: Jürgen Schwabe, Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemã, 2003, p. 349-500); e BVerfGE 33:303 (In: Donald P. Kommers, The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 1997, p. 282). BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação (versão provisória para debate público). Disponível em: <[http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

Ministério Público brasileiro têm a tarefa de se debruçar e discutir o tema, tirando-o da invisibilidade que é comum nas instituições do sistema de justiça.

O grupo de trabalho Povos e Comunidades Tradicionais vê na resolução um ponto de partida para uma série de debates, publicações e indicações de atuação. A sinalização do CNMP permite que melhorem como instituição e ofereçamos aos povos e comunidades tradicionais mecanismos de efetivação de seus direitos.

Paralelamente, é possível que desde já os órgãos do Ministério Público sejam questionados a respeito da sua observância. Esse tensionamento é natural e mostra a força dos grupos e movimentos sociais na cobrança pela implementação de direitos, além de realçar a permanente importância da nossa instituição na concretização do projeto constitucional.

## BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri. Mapeamento e Tramas Territoriais. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida. **Povos e Comunidades Tradicionais**: Nova Cartografia Social. Manaus, 2013.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Novos colonialismos**: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento. Disponível em: <<https://amazonialatitude.com/2019/07/03/novos-colonialismos-dialogos-evanescentes-em-uma-fronteira-em-movimento/>>.

\_\_\_\_\_. Os quilombos e as novas etnias. In: \_\_\_\_\_. **Quilombos e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

\_\_\_\_\_. **Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos**: terras tradicionalmente ocupadas. 2ª ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

\_\_\_\_\_. Terras Tradicionalmente Ocupadas, Processos de Territorialização e Movimentos Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 6, núm. Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação (versão provisória para debate público). Disponível em: <[http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

MBEMBE, Achille. The power of archive and its Limits. In: HAMILTON, Carolyn et al (eds.). **Refiguring the Archive**. Cape Town: David Philip, 2002.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Perícia antropológica. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (coord.). **Antropologia e direito**: temas antropológicos para estudos jurídicos. Brasília: Associação Brasileira de Antropologia, 2012.

SAHLINS, Marshall. O “Pessimismo Sentimental” e a Experiência Etnográfica: por que a cultura não é um objeto em via de extinção.

## **POLÍTICA INSTITUCIONAL DE EQUIDADE DE GÊNERO E DIVERSIDADE: DIAGNÓSTICO NECESSÁRIO PARA O PROCESSO DE SUA FORMULAÇÃO**

Ana Teresa Silva de Freitas<sup>79</sup>

E saiba que o privilégio cega porque é da natureza do privilégio cegar.

Chimamanda Ngozi Adichie

### **1. INTRODUÇÃO**

A apreensão empírica é um dos aportes metodológicos da realidade. O que é vivenciado, sentido e observado, no enfrentamento cotidiano da vida institucional, não pode ser descartado. Porém, quando se pensa em estruturar uma política voltada a solucionar ou a reduzir problemas, considerados relevantes para a inclusão das questões de gênero, da diversidade, no Ministério Público brasileiro, a concretizar direitos fundamentais e na defesa intransigente da democracia, urge utilizar outras técnicas e matrizes metodológicas, com o levantamento de dados quantitativos e qualitativos, em diagnóstico interno, bem como com a escuta sensível e plural do universo humano que o compõe.

Este texto pretende, a partir de categorias da abordagem do sociólogo Pierre Bourdieu<sup>80</sup> e do paradigma emergente<sup>81</sup> e da afirmação das epistemologias do Sul de Boaventura de Sousa Santos<sup>82</sup>, e com o delinear de algumas formas de pesquisa e suas técnicas<sup>83</sup>, esboçar alguns caminhos para a construção da imagem espelhada do Ministério Público brasileiro e, a partir dela, refletir sobre a formulação de uma política interna inclusiva. Nesse objetivo, a contribuição, teórica, ativa e dialógica do Grupo de trabalho da temática na Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, a firmar possibilidades de ações e de planos para uma arquitetura institucional, que confira dignidade de gênero.

---

<sup>79</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Maranhão. Integrante do Grupo de Trabalho de Equidade de Gênero, LGBT e Estado Laico – GT6, da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, desde 2018. Integrante da Coordenação do Movimento Nacional de Mulheres do Ministério Público. Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestra e Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Integrante do Grupo de Estudos de Direitos Humanos e Biodiversidade (GEDH-Bio) da UFMA. Integrante do Instituto Brasileiro de Pesquisas e Estudos em Ministério Público, Direito e Democracia.

<sup>80</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 10. ed. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 311 p.

<sup>81</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 92 p.

<sup>82</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. 478 p.

<sup>83</sup> MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247 p.

## 2. A INCLUSÃO DAS QUESTÕES DE GÊNERO E DA DIVERSIDADE NA AGENDA INSTITUCIONAL

Olhar para si é uma ingerência para quem atua no controle de políticas públicas. Como exigir dos espaços externos o que não se consegue enxergar ou cumprir internamente? Este é o desafio do Ministério Público brasileiro: escrever a sua autobiografia pelas linhas do que precisa publicar para a defesa de múltiplas e plurais biografias humanas. O cerne dessa escrita está no Estado Democrático de Direito, em todas as suas cores, que abriga a igualdade, a liberdade e, principalmente, a dignidade da pessoa humana, conforme arts. 1º, III, e 3º, IV, da Constituição Federal.<sup>84</sup> Se a instituição defende a dignidade para todas as pessoas, para todas as vulnerabilidades, precisa firmar uma política efetiva, de impactos internos, que alce voos mais altos, para que se sinta, experimentalmente, a inclusão de gênero, para que se tenha a equidade de gênero e as pessoas LGBTQIA+ abraçadas em direitos, sem discriminações.

Alguns passos foram dados. Mas muito há a fazer. Essa agenda é prioritária. São pessoas, que sentem, sonham e querem se ver na instituição a que pertencem. Nas Conferências das Procuradoras da República e nas cinco Conferências Regionais das Promotoras e Procuradoras de Justiça, realizadas em 2019, muitas questões de gênero foram abordadas, com conclusões em enunciados, para a construção de uma política institucional, sendo necessário retomar a problematização inserta em seus memoriais, resultados de debates e sensibilizações.<sup>85</sup>

O Movimento Nacional de Mulheres do Ministério Público, coletivo que abriga aproximadamente 350 membras, por sua comissão de diversidade, ampliou o debate e sugeriu medidas inclusivas e para combater a discriminação e a violência em relação à orientação sexual e à identidade de gênero.<sup>86</sup> A diversidade ainda é vista como um tabu por uma esfera conservadora de um sistema, que não consegue se despojar de suas raízes patriarcais. Ainda são tratadas as questões relativas à orientação sexual e à identidade de gênero, como pertencentes a um espaço íntimo, intocável, absconso, a ser ignorado, negando a dignidade humana necessária a todas as pessoas, em suas diferenças, para viver.

Ao excluir essa pauta, deixando de inserir com medidas de planejamento interno ou mesmo na simples omissão da não política, já foi feita uma escolha, que reforça a invisibilidade, a exclusão e o preconceito.

O debate se inicia em políticas propostas, mas que precisam de metodologia, em um ciclo dinâmico que envolve diagnóstico e, a partir dele, uma formulação que possa refletir por dentro o que se quer ver efetivo do lado de fora.

<sup>84</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 4 abr. 2021.

<sup>85</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Memoriais das Conferências Regionais das Promotoras e Procuradoras de Justiça**. Brasília, DF: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/248-catalogos/12512-memoriais-das-conferencias-regionais-de-promotoras-e-procuradoras-de-justica>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

<sup>86</sup> O documento denominado MPMulheres pela Diversidade, que contém justificativas e propostas, que foram encaminhadas aos Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos e ao Conselho Nacional do Ministério Público. Cf. BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Respeito à população LGBTQIA+ nas relações de trabalho. **MPT em Quadrinhos**, Vitória, n. 43, p. 1-16, set. 2000. Disponível em: <<https://mpmulheres.org/lgbtqia/>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

### 3. DIAGNÓSTICO: DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS, QUE FORMAM OU DEFORMAM

Para o desenho de um planejamento interno, que aponte, com maior segurança, as ações a serem realizadas para enfrentar os problemas, indispensável o diagnóstico, ou seja, o conhecimento da realidade. Em uma superficial análise, baseada no senso comum ou mesmo na experiência, decerto que, quanto ao gênero e à população LGBTQIA+, muito se pode apreender, constatando-se exclusões, discriminações e preconceitos. Faz-se uma leitura a partir de percepções individuais e que se agregam a uma estrutura de poder, patriarcal e colonialista. Como diz Boaventura Santos, o colonialismo “recusa-se em reconhecer a humanidade integral das pessoas”,<sup>87</sup> mantendo suas ausências e, nessa postura, o conhecimento científico também pode reforçar essa invisibilidade, em face de uma configuração metodológica estruturada nessa mesma dinâmica de poder.

Bourdieu, quando trata da dúvida radical e de colocar tudo em suspense, pretende esse questionar constante, buscando ouvir o que será dito e o que jamais o será e procurando, em cada categoria pesquisada, a ruptura necessária com a passividade empirista, que aceita os dados como eles são, sem as críticas e as correlações devidas.<sup>88</sup>

A pesquisa Cenários de Gênero, realizada pelo CNMP em 2018, trouxe um diagnóstico que apontou a desigualdade de gênero a partir dos dados oficiais, apresentados pelos Ministérios Públicos.<sup>89</sup> Colheram-se evidências quantitativas de recortes da realidade, que foram considerados relevantes para a pesquisa. Esse paradigma aponta uma perspectiva institucional, no recorte da identificação binária com o sexo biológico, mas não o relaciona à forma como foram obtidos esses dados por cada Órgão que respondeu nem a quem eles correspondem. Essa diferenciação traz uma configuração à pesquisa, que jamais afeta a sua credibilidade, por cumprir os seus objetivos, mas que pode dissociá-la de uma aproximação maior com seu objeto: as pessoas, suas autoimagens, suas percepções sensíveis e suas identidades de gênero.

O diagnóstico aqui proposto decorre dessa categoria, que em Bourdieu pode designar-se objetividade participante e que pode ser considerada, nas palavras de Boaventura, o autorreconhecimento: nesse caso não de quem pesquisa, mas de quem é pesquisado. Instituição e suas pessoas confundem-se, refletindo-se no espelho, buscando o recíproco autoconhecimento para as projeções e correções na política interna.

Essa pesquisa-diagnóstico, em forma de levantamento, aplicada para apontar problemas e soluções, traz não somente a possibilidade de demonstração de quem integra o Ministério Público por suas pessoas, agentes administrativos e agentes políticos, mas traz, também, a possibilidade de que cada um reflita sobre sua realidade e que

<sup>87</sup> SANTOS, 2019.

<sup>88</sup> BOURDIEU, 2007.

<sup>89</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Cenários de gênero**. Brasília, DF: CNMP, 2018. (Cenários, Reflexão, Pesquisa e Realidade). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/20180622\\_CEN%C3%81RIOS\\_DE\\_G%C3%8ANERO\\_v.FINAL\\_2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/20180622_CEN%C3%81RIOS_DE_G%C3%8ANERO_v.FINAL_2.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2021.

apresentem os principais problemas a integrarem a agenda institucional de transformação.

O diagnóstico, em forma de censo, a ser respondido em questionário fechado, é uma técnica de pesquisa que se adéqua a essa coleta de dados, quantitativos e qualitativos. Nessa forma, cada pessoa pesquisada responde individualmente, sem a presença de pesquisadores.

Questionário fechado traz perguntas com alternativas objetivas, dicotômicas ou de múltipla escolha; não há possibilidade de inserções por quem as responde. Por essa razão, ele precisa ser muito bem elaborado, contendo todas as alternativas possíveis e as alternativas para quem não as quer responder, para quem preserva a sua resposta, resguardando a variável, em dimensão a ser medida ou analisada. O mérito dessa técnica é a celeridade de sua leitura quantitativa e a facilidade de cruzamento de dados.

A sua análise qualitativa já possui complexidade e deve ser feita em seu conteúdo, observando-se os processos, o encadeamento das respostas, o conjunto do que foi respondido e o que deixou de ser; as escolhas do expressado e do omitido. “Isto é, a realidade é permeada, ao mesmo tempo, de conteúdos objetivos e quantificáveis e de conteúdos subjetivos que expressam valores, interesses e intencionalidades.”<sup>90</sup>

O silêncio é um dado de análise, mas é preciso que se permita conferi-lo em alternativa à pessoa pesquisada, respeitando a dignidade de calar e não calando pela força, pela impossibilidade de se situar nas questões expostas no censo, por não se autorreconhecer no que foi perguntado; por estar afastada do que está sendo retratado.

O questionário deve trazer todas as dimensões a serem analisadas, devendo tratar das pessoas LGBTQIA+, contemplando-as. Como destaca Deborah Duprat “[...] a identidade não poderia passar ao largo da luta contra categorias duais, essencialistas, biológicas, diante da convicção de que elas geraram e garantiram a permanência das relações de poder que oprimiram e marginalizaram as mulheres.”<sup>91</sup>

Cabe a cada uma e a cada um a escolha em responder ou não às questões. Suas exclusões, pela falta de opções em perguntas e respostas, na dimensão humana de suas existências, é negar a realidade, usando de uma metodologia excludente, conferindo ausência a quem está presente na instituição. Por essa razão, esses questionários devem ter uma postura ética por dirigirem-se a pessoas humanas, permitindo-as expressarem-se na instituição, como pessoas que são, com todas as suas diferenças. A ausência de uma dimensão, como a diversidade, no questionário, deforma a realidade, negando o que nela há.

Possível utilizar questões abertas, em questionário, mas, nesse caso, as respostas mais subjetivas exigem uma maior análise de conteúdo e demandam tempo, considerando-se uma esfera ampla e tão diferenciada de respostas, que podem advir do Ministério Público brasileiro.

Acredita-se que o censo deva partir do CNMP, como uma pesquisa-diagnóstico, a impactar mais positivamente a instituição, a evitar abstenções. Ainda que haja omissões e vazios nas respostas, para que o censo possa ter efetividade, precisa ter alcance, sendo

<sup>90</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep), 2013.

<sup>91</sup> DUPRAT, Deborah. Igualdade de gênero, cidadania e direitos humanos. In: CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de et al. (orgs.). **Perspectivas de gênero e o sistema de justiça brasileiro**. Brasília, DF: ESMU, 2019. p. 199-214.

aceito e incorporado como necessário à formulação da política. Precisa haver adesão consciente e colaborativa.

A adoção de uma metodologia única e de uma mesma projeção de perguntas também facilita o retrato institucional. São muitos Ministérios Públicos, em um país de dimensão continental, porém isso não afasta a possibilidade de aplicação de um questionário único, a ser disponibilizado, a mensurar a realidade humana, em gênero e diversidade.

Menciona-se o censo de equidade de gênero, raça e diversidade realizado pelo Ministério Público do Trabalho em fevereiro de 2021 e ainda não publicado, que colheu dados da realidade do órgão no país.

A particularização e a aplicação diferenciada, em questionários diferentes, com análises de várias vertentes, podem embaraçar a formulação da política, que deve partir de uma perspectiva a ser aplicada para todas as unidades. Pode ensejar, nesse caso, múltiplas interpretações, deixando de conferir a credibilidade necessária. Deve partir do CNMP a iniciativa de uma política a enfrentar os problemas a serem aclarados pelo censo. Essas escolhas envolvem a postura conscientizadora, com campanhas educacionais e a inserção do tema na formação interna.

Nenhuma pesquisa traz verdades absolutas, mas são a partir delas e dos questionamentos que proporcionam, que se compreendem fatos, fenômenos e realidades para suas transformações. Advertem Luiz Eduardo Neres e Yuri Costa que a retirada de perguntas em questionários permite “o aparecimento de pontos-cegos estatísticos”,<sup>92</sup> que, portanto, falseiam a realidade.

Não se defende uma postura autoritária nem homogeneizadora da pesquisa-diagnóstico. Os dados serão públicos, resguardada a ética do anonimato de quem os responde, nessa publicização. Esse diagnóstico possibilita pesquisas e análises científicas diversas, mas a sua unicidade garante a visão, em reflexo humano, das dimensões que precisam ser conhecidas e incluídas para a formulação da política.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas a serem implementadas, para a concretização de direitos, exigem uma estratégia em sua formulação, a projetar seu possível êxito. Quando há dificuldades no processo de conhecimento da realidade, por mais que, na simples perspectiva do senso comum, se possa ter a sua noção, há um comprometimento técnico da melhor forma de enfrentar as questões consideradas relevantes, que teriam sido demonstradas por uma pesquisa que abarque a realidade em suas múltiplas dimensões.

A empatia institucional deve ser um valor a ser cultivado. Quanto mais se nega, quanto mais se deixa de ouvir, de permitir que as pessoas simplesmente sejam quem são, mais há um encolhimento, um reducionismo da sua humanidade, um afastamento da instituição dos valores e direitos humanos, que em seu perfil constitucional está compelida a defender.

---

<sup>92</sup> NEVES, Luiz Eduardo; COSTA, Yuri. A falta que o censo faz. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 1 maio 2021. Caderno Opinião. Disponível em: <<https://imirante.com/oestadoma/noticias/2021/05/01/a-falta-que-o-censo-faz/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.



A visão prospectiva do sucesso de uma política, das escolhas estratégicas a combater problemas que decorram da discriminação, da violência, das exclusões, não pode ter uma postura negacionista ou temerosa de enfrentar o que a realidade é por si, na multiplicidade valorosa das pessoas humanas, que a integram.

A identidade de gênero e a orientação sexual não devem permanecer como dogmas intocados, invisíveis, por um Ministério Público, constitucional, que busca a resolutividade, a efetividade, e que não pode esquecer de quem o faz humano: todas as pessoas, em orientação sexual, em identidade de gênero, em diversidade, em raças, etnias, idades, com ou sem deficiência. Não se constrói com abstrações, com manutenções de invisibilidades nem com distanciamento da realidade, mantendo-a em projeção de privilégios que se assentam em um patriarcado e em um colonialismo, históricos e excludentes, em fobias crescentes e violentas. Não se edifica sem ver, sem sentir, sem observar, verificando as ausências, quem não está, quem não pertence à instituição ou não se sente a ela pertencer; quem quantitativa e qualitativamente não foi incluso. Olhar-se no espelho, reconhecer-se é um exercício de autonomia e de dignidade institucional. Em atitude inversa se teria, nas palavras de Clarice Lispector: “A despersonalização com a destituição do individual inútil – a perda de tudo o que se possa perder e, ainda assim, ser.”<sup>93</sup>

A ruptura de um modelo de aparência é indispensável. A irresignação com as estruturas, que não contribuem para a democratização e dignidade humana, é o único caminho para que se possa, pelo exemplo interno, ter legitimidade para as lutas externas. Fazer o dever de casa, com transparência, com empatia, com sensibilidade, é uma das possibilidades para que a democracia seja construída no corpo humano institucional, que se reconhece, se admira, com todas as suas cores, e se levanta, com a autonomia e altivez que precisa para continuar lutando.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 10. ed. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 311 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 17 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Trabalho. Respeito à população LGBTIQ+ nas relações de trabalho. **MPT em Quadrinhos**, Vitória, n. 43, p. 1-16, set. 2000. Disponível em: <<https://mpmulheres.org/lgbtqia/>>. Acesso em: 17 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Cenários de gênero**. Brasília, DF: CNMP, 2018. (Cenários, Reflexão, Pesquisa e Realidade). Disponível em:

<sup>93</sup> LISPECTOR, Clarice. Em direção ao caminho inverso. In: LISPECTOR, Clarice. **Todas as crônicas**. Organização Pedro Karp Vasquez. Pesquisa textual Larissa Vaz. Rio de Janeiro: Rocco, 2018. 594 p.

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/20180622\\_CEN%C3%81RIOS\\_DE\\_G%C3%8A NERO\\_v.FINAL\\_2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/20180622_CEN%C3%81RIOS_DE_G%C3%8A NERO_v.FINAL_2.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Memoriais das Conferências Regionais das Promotoras e Procuradoras de Justiça**. Brasília, DF: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/248-catalogos/12512-memoriais-das-conferencias-regionais-de-promotoras-e-procuradoras-de-justica>>. Acesso em: 17 maio 2021.

DUPRAT, Deborah. Igualdade de gênero, cidadania e direitos humanos. *In*: CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de *et al.* (orgs.). **Perspectivas de gênero e o sistema de justiça brasileiro**. Brasília, DF: ESMPU, 2019. p. 199-214.

LISPECTOR, Clarice. Em direção ao caminho inverso. *In*: LISPECTOR, Clarice. **Todas as crônicas**. Organização Pedro Karp Vasquez. Pesquisa textual Larissa Vaz. Rio de Janeiro: Rocco, 2018. 594 p.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247 p.

NEVES, Luiz Eduardo; COSTA, Yuri. A falta que o censo faz. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 1 maio 2021. Caderno Opinião. Disponível em: <<https://imirante.com/oestadoma/noticias/2021/05/01/a-falta-que-o-censo-faz/>>. Acesso em: 5 maio 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. 478 p.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 92 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. 2. ed. São Paulos: Veras Editora; Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaepp), 2013.

## **SELO DE EQUIDADE – A FORMA DE RECONHECER AS UNIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE MAIS PROMOVEM A EQUIDADE DE GÊNERO NO BRASIL**

Dulcerita Soares Alves<sup>94</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

Vamos “maratonar”? Com esse convite no dia 26 de fevereiro de 2021, o Grupo de Trabalho Equidade de Gênero, LGBT e Estado Laico – GT6, da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, participou da Maratona de Direitos Fundamentais do CNMP e trouxe como resultado de um estudo o seu produto final e o que espera ver para o futuro no Ministério Público brasileiro: uma instituição que promova a equidade de gênero.

Para isso, foi apresentado na Maratona de Direitos Fundamentais o tão esperado Selo de Equidade de Gênero como forma *de premiação à unidade do Ministério Público que mais reconheça e promova a equidade de gênero*.

O referido selo de equidade traz enormes desafios a serem executados, entre eles: garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para as lideranças femininas em todos os níveis de tomada de decisão e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres, o que nada mais é que a implementação dos objetivos para o desenvolvimento sustentável da ONU-ODS-5.

### **2. O NASCIMENTO DO SELO**

Ora, a grande preocupação da atual formação do Grupo de Trabalho-GT6 era trazer para o interior das instituições o que também se sabe que é trabalhado para o público externo do Ministério Público brasileiro, portanto, nada mais justo em se pensar.

O Ministério Público deve se olhar no espelho, preocupar-se com o que suas membras anseiam, com seus pares, com as mulheres da instituição, pois a igualdade de gênero não é apenas um direito humano fundamental, mas ela serve de base para tudo, para que nosso Ministério Público seja um ambiente pacífico, acolhedor e sustentável.

Implementar o selo de equidade nada mais é que trazer para dentro das instituições o alcançar da ODS-5, que deve ser transversal a toda Agenda 2030 e refletir a crescente evidência de que a igualdade de gênero tem efeitos multiplicadores no desenvolvimento sustentável.

---

<sup>94</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba. Integrante do Grupo de Trabalho de Equidade de Gênero, LGBT e Estado Laico – GT6, da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, desde 2018. Executora e Gestora dos Projetos Florescer e Refletir no MPPB.

A ideia do selo de equidade não surgiu por acaso, ele se fortaleceu logo após a finalização do projeto Diálogo Brasil-União Europeia – Perspectivas de Equidade de Gênero no Sistema de Justiça – Ministério Público, efetivado ao longo do ano de 2019 por todo o Brasil.

Ao todo, os encontros, reuniram cerca de 350 participantes, e, com aquela iniciativa, o Ministério Público reafirmou o compromisso institucional da busca por equidade de gênero e da promoção da igualdade como efetivação do direito à diferença, à pluralidade e à convivência harmônica entre todos.

A partir dos Encontros Regionais pôde-se ter registradas mais de 130 propostas resultantes dos debates realizados nas oficinas sobre ingresso das mulheres na carreira, condições de trabalho, políticas institucionais, políticas de equidade, carreira e outras jornadas e empoderamento.

Após os encontros regionais, pôde-se traçar um raio-X, um verdadeiro perfil do que queriam as Promotoras de Justiça de todo o Brasil, e percebeu-se que nada era muito difícil de ser implementado: uma sala de amamentação; a flexão de gênero em correspondências e carteiras funcionais; ouvidoria de mulheres, por exemplo; ou até mesmo a preocupação com o assédio moral, temas esses tão frequentes e revisitados. E por que não fazê-los ou reunir os pleitos num documento atrativo? Num selo de qualidade?

Um selo que ao mesmo tempo seria uma “competição saudável”, mas também uma forma atrativa de contemplar o Ministério Público brasileiro preocupado com a equidade de gênero.

Eis que surge o **SELO DE EQUIDADE DE GÊNERO**, que, de tão simples e fácil, parece desimportante, mas é o passo que faltava, a “cereja do bolo”, para premiar aqueles que se importam com a equidade e demonstram isso através de boas e simples práticas.

### 3. O SELO E SEUS REQUISITOS

Passo agora a dissecar os aspectos do selo, ou seja, o que é necessário para ser premiado, para que, com a simples leitura, entenda-se a “incomplexidade” de receber o selo “ouro, prata ou bronze”.

Em primeiro lugar, deve-se ter a adesão dos Procuradores-Gerais de Justiça e de todos os que dirigem o Ministério Público brasileiro, visto que, sem a maciça colaboração deles, o selo não será “empático”, além do mais, em cada unidade ministerial, para a consecução do selo, haverá um facilitador local que servirá de intermediário entre o Ministério Público e o Conselho Nacional do Ministério Público.

Agora, passam-se aos requisitos, segundo passo.

O que se deve preencher para que se chegue ao pódio, e nisso o selo se assemelha à maratona, e seja vencedor do selo é bastante simples.

São esses os requisitos que os competidores devem preencher, ou seja, ter em seu Ministério Público, para que possam competir e receber a premiação do selo, quais sejam:

- a) Uso comprovado da flexão de gênero para nomear a profissão (procurador e procuradora, promotor e promotora), além das demais designações na comunicação social e institucional do Ministério Público, conforme Lei n. 12.605, de 3 de abril de 2012;
- b) Existência nas sedes das Procuradorias-Gerais de Justiça e/ou nas Sedes das Promotorias de Justiça de sala de amamentação e apoio à retirada de leite materno com ambiente tranquilo e confortável, que permita a adequada acomodação da nutriz, sem interrupções e interferências externas e que dê privacidade à mulher;
- c) Comprovada participação feminina nas duas últimas bancas de concurso para ingresso na carreira do Ministério Público;
- d) Comprovada paridade feminina em eventos jurídicos realizados pelo Ministério Público nos últimos dois anos;
- e) Existência de Comitê/Comissão/Grupo ou denominação similar relativa ao Fomento à Equidade de Gênero;
- f) Observância de forma expressa de questões relativas a gênero nos editais ou conteúdos programáticos dos últimos dois concursos ou cursos de formação e ingresso na carreira do Ministério Público;
- g) Existência de política institucional, órgão, setor; focado no enfrentamento do assédio moral e sexual, conforme Recomendação n. 079/2020 do CNMP;
- h) Existência de Ouvidoria de Mulheres ou Órgão Similar com instrumentos adequados para que as mulheres possam acessá-los, com segurança e sigilo, e representar sobre situações discriminatórias, constrangedoras e excludentes, conforme art. 3º, IV, da Recomendação do CNMP n. 079/2020;
- i) Realização de censo estatístico sobre a composição do corpo funcional próprio e de demais servidores, na perspectiva de gênero, no último um ano, anterior à adesão a este Edital, conforme art. 1º, 1.1, “a”, e conforme art. 2º, XI, da Recomendação n. 079/2020 do CNMP.

Como se pode perceber, são nove itens a serem preenchidos, todavia todos eles são objetivos e simples e denotam o anseio das mulheres ministeriais no alcance da equidade.

Destaco a presença marcante da Recomendação n. 079/2020 do CNMP, que foi editada recentemente e que também serviu de base para a edição do selo de equidade de gênero, pois, embora recente, muito se coadunava com o perfil do selo mormente com o cenário atual do combate ao assédio moral e a ouvidoria de mulheres.

## 4. CONCLUSÕES

Finalizo a explanação ao dizer que o selo de equidade gênero é um sonho que em breve se concretizará na prática, fruto do exitoso Grupo de Trabalho Equidade de Gênero, LGBT e Estado Laico – GT6, da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, e contemplará todo o Ministério Público do Brasil com pequenas ações e grandes resultados, resultados estes já almejados desde 2019 pelas mais de 350 mulheres que participaram dos Encontros Regionais.

Enfim, almejo que seja um estímulo a novos diálogos e novos olhares, mormente com a finalidade de nos brindar com presenças de maior número de lideranças femininas, de modo a atuar pela implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável ODS-5, da Agenda 2030 da ONU.

Termino reafirmando que, sempre que se busca um compromisso institucional por equidade de gênero, não se pode esquecer da pluralidade e da convivência harmônica entre todos os gêneros, porque aqui não há guerra de poder nem muito menos entre gêneros, e sim a busca pelo acolhimento e pela contemplação do gênero feminino pois, enquanto uma de nós, mulheres do Ministério Público brasileiro, estivermos sendo vítimas de assédio moral, discriminação por questão de gênero e não pudermos ocupar cargos de liderança, não haverá um Ministério Público com consciência leve para defender a cidadã e o cidadão, defender as mulheres fora das instituições. Precisamos fazer a “tarefa de casa” dentro de nossas instituições. O selo chegou e chegou para ficar. Seja bem-vindo, Selo de Equidade de Gênero.

## REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Cenários de gênero**. Brasília, DF: CNMP, 2018. (Cenários, Reflexão, Pesquisa e Realidade). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/20180622\\_CENÁRIOS\\_DE\\_GENEROVERSÃO\\_FINAL\\_2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/20180622_CENÁRIOS_DE_GENEROVERSÃO_FINAL_2.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Memoriais das Conferências Regionais das Promotoras e Procuradoras de Justiça**. Brasília, DF: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/248-catalogos/12512-memoriais-das-conferencias-regionais-de-promotoras-e-procuradoras-de-justica>>. Acesso em: 18 maio 2021.

## O CUIDADO E AS NARRATIVAS DE MEDIAÇÃO COM A PESSOA IDOSA

Mônica Lodder de Oliveira dos Santos Pereira<sup>95</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

Segundo dados da Organização das Nações Unidas, estima-se que o número de pessoas idosas, com 60 anos ou mais, duplique até 2050 e mais do que triplique até 2100, tornando o envelhecimento populacional uma das “transformações sociais mais significativas do século XXI”, com implicações em todos os setores da sociedade, inclusive nas estruturas familiares e laços intergeracionais.

Tal longevidade promove a reflexão sobre a necessidade do cuidado da pessoa idosa, esse entendido não só como o amparar, propriamente dito, mas também envolve o pensar sobre políticas públicas, leis, projetos de inclusão, respeito e promoção da dignidade da pessoa idosa, zelo com a saúde e apoio ao idoso para a realização das atividades básicas e instrumentais da vida diária.

Este texto apresenta a mediação como uma forma de cuidado da pessoa idosa, através de narrativas de procedimentos administrativos de natureza individual que tramitaram no Ministério Público do Estado de São Paulo.

### 2. O CUIDADO

No ordenamento jurídico brasileiro, o cuidado da pessoa idosa vem contemplado na Constituição Federal, especificamente, no artigo 230, quando dispõe que: “*A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida*”, bem como em vários dispositivos do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741, de 2003)<sup>96</sup>, entre eles, no artigo 3º, “caput”, que dispõe:

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

<sup>95</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Coordenadora do NUIPA Regional Direitos Humanos da Capital, com a colaboração das Mediadoras voluntárias: Alessandra Negrão Elias Martins, advogada com especialização em Direito Civil e Processual Civil, mestre em Gerontologia Social; Heloisa Maria Desgualdo, advogada com especialização em Direito Tributário, Família e Sucessões; Maria Beatriz Gravina do Prado, economista, psicóloga com especialização em Práticas Dialógicas e Narrativas (INTERFACE), pós-graduada em Yoga (Mindfulness); Sílvia L. S. Tabacow Hidal, farmacêutica bioquímica, mestre em mediação, instrutora e supervisora de mediação do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>96</sup> BRASIL. LEI FEDERAL 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 out. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.741compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741compilado.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2021.

Mas o cuidado da pessoa idosa, dada a sua relevância, também está previsto nos Princípios das Nações Unidas para o Idoso, Resolução n. 46/91<sup>97</sup>, aprovada na Assembleia-Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1991, e foi consagrado como um dos direitos fundamentais na Convenção Interamericana Sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, de 2015<sup>98</sup>.

O cuidado, portanto, não é apenas um direito ao amparo, mas um direito fundamental da pessoa idosa.

O direito ao cuidado como direito fundamental, segundo a classificação da professora Maria I. Dabove, citada pela palestrante Bibiana Graeff na Maratona dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, engloba, no sentido material, o direito à autonomia, o direito à inclusão e o direito à proteção, sendo que o direito à inclusão está relacionado ao pertencimento e à proteção dos vínculos da pessoa idosa.

Dentro dessa visão do cuidado como direito à inclusão, podemos elencar a mediação como sendo um cuidado para com a pessoa.

Aliás, cumpre registrar que o artigo 31 da já citada Convenção Interamericana propicia fortemente o desenvolver dos métodos alternativos de solução de conflitos, ao mencionar que *“os Estados Partes desenvolverão e fortalecerão políticas públicas e programas dirigidos a promover: a) Mecanismos alternativos de solução de controvérsias”*.

Os métodos alternativos de solução de conflitos, entre eles a mediação, buscam garantir a resolução do conflito de maneira razoável, rápida, concordante com a condição da pessoa, no caso específico, da pessoa idosa, levando-se em consideração sua situação, vontade, proporcionando inclusão, participação para a solução da controvérsia.

A mediação como método consensual de solução e prevenção aos conflitos é essencialmente uma prática voluntária de autocuidado e de cuidado coletivo com a comunicação, a melhora relacional e a busca por resultados cuidadosamente construídos de forma colaborativa e voluntária em afirmação e proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana.

A mediação traz para a pessoa idosa a visibilidade e o respeito, uma vez que, como salientado pela professora Maria I. Dabove, as intervenções de terceiros sobre os problemas das pessoas idosas devem ter como intenção a ajuda, mas nunca a substituição da vontade do idoso<sup>99</sup>.

Quando a pessoa idosa está em situação de vulnerabilidade, hipóteses de atuação do Ministério Público, a mediação envolve tanto o idoso – quando possível em razão de questões físicas ou mentais – como o sistema familiar e, quando necessário, a rede pública, sendo o modelo transformativo da mediação indicado em conflitos relacionais, no qual o mediador colabora para que todos os participantes se empoderem em resoluções, por si próprios (pela autodeterminação), e desenvolvam a empatia (o

<sup>97</sup> Direitos dos Idosos - Princípios das Nações Unidas para o Idoso. Resolução n. 46/91, aprovada na Assembleia-Geral das Nações Unidas em 16 dez. 1991. Disponível em: <[https://idoso.mppr.mp.br/arquivos/File/Direitos\\_dos\\_Idosos\\_-\\_Principios\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_para\\_o\\_Idoso.pdf](https://idoso.mppr.mp.br/arquivos/File/Direitos_dos_Idosos_-_Principios_das_Nacoes_Unidas_para_o_Idoso.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2021.

<sup>98</sup> Disponível em: <[https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_POR.pdf)>.

<sup>99</sup> DABOVE, Maria I Derecho de la Vejez, 1ª ed. **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**: Astrea, 2018, p. 384 *“las intervenciones de terceros sobre los problemas de las personas mayores deben estar guiadas por el deseo de asistir, ayudar, pero no sustituir la voluntad ni el real ejercicio de sus derechos”*.



reconhecimento pelo outro) em busca do potencial transformativo ao conflito (FOLGER; BUSH, 1999, pp.85-86)<sup>100</sup>.

### 3. NARRATIVAS

A fim de melhor elucidar o cuidado com o idoso através da medição, destacamos narrativas de casos práticos, encaminhados para a mediação realizada pela equipe de mediadores voluntários da Promotoria de Justiça Cível de Santo Amaro/São Paulo, desde 2011, no âmbito dos procedimentos administrativos de natureza individual.

Todos os nomes foram alterados para evitar qualquer quebra de confidencialidade.<sup>101</sup>

#### 1ª Narrativa

##### Resumo

O caso chegou ao Ministério Público através de denúncia anônima, em que constava a falta de cuidados com a Sra. Isabel Fonseca, estando ela em risco. A Sra. Isabel Fonseca estava com início de Alzheimer. Era mãe de dois filhos, Henrique e Paulo. Ela morava na sua casa com o seu filho mais novo, Henrique, que tinha alguma deficiência cognitiva, com idade ao redor dos 50-55 anos. Ele foi funcionário público e encontrava-se afastado ou aposentado e cuidava da mãe. Porém teria havido momentos em que a casa teria estado muito suja, e a Sra. Isabel não teria tido a assistência e os cuidados de que precisava em relação à higiene própria e à saúde, não tendo tomado remédios que lhe haviam sido prescritos. Era visível um laço muito forte entre o filho e a mãe. Ela havia cuidado durante toda a sua vida deste filho mais jovem, Henrique. E ele não se imaginava viver sem a mãe e queria cuidar dela. Utilizou-se o método de resolução de conflitos através da mediação, que tem se mostrado adequado, uma vez que as pessoas optam por soluções que para elas são viáveis, exequíveis e que as satisfazem mais que uma ordem judicial imposta. O método de mediação utilizado foi o da mediação transformativa na qual se escuta a narrativa de cada parte e procura-se construir uma nova narrativa a partir desses depoimentos. Os atendimentos aos mediados, Sra. Isabel Fonseca, pessoa idosa, do Henrique Fonseca, pessoa com deficiência cognitiva, e do filho mais velho, Paulo, foram realizados em comediação (dois mediadores conduziram a mediação), junto à equipe reflexiva<sup>102</sup>, que fica sentada atrás das partes e faz perguntas reflexivas quando

<sup>100</sup> FOLGER, Joseph P.; BUSH, Robert A. Baruch. Mediação transformativa e intervenção de terceiros: as marcas registradas de um profissional transformador. In: SCHNITMAN, Dora Fried; LITTLEJOHN, Stephen (Org.). **Novos paradigmas em mediação**. Tradução de Jussara Haubert Rodrigues e Marcos A. G. Domingues. Porto Alegre: Artmed, 1999.

<sup>101</sup> BRASIL. **Lei n. 13.140, de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2021.

<sup>102</sup> Composta por mediadores, ferramenta da mediação derivada da terapia familiar conforme Tom Andersen, 2002: "Cada membro da equipe escuta silenciosamente a conversa. Depois de um momento, os membros da equipe apresentam suas sugestões, se o sistema entrevistador assim o quiser". ANDERSEN, T. **Processos reflexivos**. Tradução Rosa Maria Bergallo. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto NOOS, 2002, pp.65-66.

requisitada. A mediação foi realizada em quatro encontros mensais. O objetivo era que idosa e filho saíssem do estado de risco e ficassem satisfeitos com as opções tomadas.

### Encontros

No 1º encontro foram convidados e compareceram os dois filhos, Henrique e Paulo. Ouvimos ambos no mesmo ambiente. Utilizamos as seguintes ferramentas da mediação: a escuta, a recontextualização, a validação de sentimentos, a organização de questões, o enfoque prospectivo, o teste de realidade e o silêncio. O sentimento de ambos era de impotência e de não reconhecimento. Ambos precisavam ser empoderados e serem reconhecidos. No 2º encontro foram convidados os irmãos e a mãe, Sra. Isabel. Escutamos as partes em reuniões privadas, primeiro Paulo e depois Henrique e sua mãe. Em casos de pessoas com deficiência, é importante se dar a oportunidade de fala e se empoderar o irmão não deficiente, que, muitas vezes, tanto na família como em situações diárias, é menos notado e menos ouvido que o irmão com deficiência<sup>103</sup>. A presença deles com a mãe foi um teste de realidade, no sentido de ver o amor que existia entre Henrique e sua mãe, assim como a incerteza dele de ter, efetivamente, condições de cuidar dela. Ele não imaginava como seria no futuro com a evolução da doença, que ele negava, e afirmava que, sob os seus cuidados, ela iria melhorar. Nos 3º e 4º encontros, tivemos o cuidado de convidar a coordenadora e a assistente social do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), onde o irmão mais novo fazia as consultas, a sua psicóloga e a coordenadora do Programa de Atendimento ao Idoso (PAI). Henrique sentiu-se apoiado, empoderado e cuidado por pessoas conhecidas. Juntos construíram um consenso, ou seja, montaram as alternativas para a mãe não precisar ser removida para um lar de idosos, ILPI, e com isso manter a sua independência e seu respeito na própria casa. Henrique se comprometeu a ir semanalmente ao CAPS e a tomar seus remédios regularmente. Viu importância em estar bem e medicado (empoderado para assumir responsabilidade) para poder cuidar da mãe. Ele, excepcionalmente, foi incluído, como a mãe, no programa PAI. A assistente social ficou de passar semanalmente na casa. O irmão mais velho, Paulo, ficou de passar mensalmente na casa da mãe para estar em contato mais próximo (empoderamento para se responsabilizar). Sentiu-se aliviado com a construção desse consenso. A Sra. Isabel não se encontrava mais em estado de risco, e Henrique estava cuidado e medicado. A mediação foi encerrada.

### Conclusão

A mediação foi efetiva. A Sra. Isabel e o Sr. Henrique tiveram seus direitos de pessoa idosa<sup>104</sup> e de pessoa com deficiência<sup>105</sup> cognitiva contemplados, foram ouvidos, tiveram seus cuidados com higiene, alimentação, finanças, saúde, convivência e moradia assegurados. Saíram todos confortáveis e satisfeitos.

<sup>103</sup> MESSA, Alcione Aparecida Geraldo; FIAMENGI JR., Antônio. O impacto da deficiência nos irmãos: histórias de vida. *Ciênc. saúde coletiva* vol.15 no.2, pg. 3. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000200029](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000200029)>. Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>104</sup> SENADO FEDERAL. **Estatuto do idoso e normas correlatas**, outubro 2003. p. 15-39. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/comui/usu\\_doc/estatuto\\_do\\_idoso.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/comui/usu_doc/estatuto_do_idoso.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2021.

<sup>105</sup> Lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência, Lei n. 13.146, julho 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2021.

## 2ª Narrativa

### Resumo

Sr. Joaquim, pessoa idosa e com deficiência visual, procurou o Ministério Público do Estado de São Paulo em razão de relacionamento conflituoso, desrespeitoso e permeado por violência, sobretudo verbal, com a filha Maria. Sr. Joaquim e Maria habitavam no mesmo terreno, onde existiam: uma casa “grande”, ocupada pelo Sr. Joaquim e sua companheira Célia e onde Maria morou grande parte de sua vida, em companhia da avó paterna, que a criou; um “quartinho” onde funcionava pequeno estúdio musical e onde o Sr. Joaquim permanecia grande parte do tempo ouvindo música; e, finalmente, uma “edícula” onde moravam Maria e sua filha, Lúcia, esta que, à época da mediação, contava com 12 anos de idade. Foram relatados vários desentendimentos ocasionados pelo comportamento de ambos – do Sr. Joaquim, ouvindo som em volume alto e discutindo com Maria por causa de contas de consumo não pagas ou por qualquer outro motivo, culminando com xingamentos pesados; de Maria, danificando o automóvel da enteada do Sr. Joaquim, desligando a chave geral da eletricidade e destratando o Sr. Joaquim. Numa dessas discussões, o Sr. Joaquim chamou a filha Maria de drogada na frente da neta, Lúcia. De fato, houve um momento na vida de Maria em que ela utilizou drogas, mas há anos não mais fazia uso. Esse episódio, que teve como consequência tentativa de agressão física de Maria contra o Sr. Joaquim, redundou no afastamento de todos – Sr. Joaquim, Maria e Lúcia. Todas essas questões foram trazidas para a mediação, que se realizou em cinco encontros. Sr. Joaquim, sua companheira Célia e Maria compareceram a todos os encontros, e o clima, durante os primeiros encontros, era muito tenso. Ainda que o Sr. Joaquim não tivesse nenhuma acuidade visual, Maria, além de se sentir distante do pai, nunca permanecia de frente para ele. A forma como falavam um do outro era sempre depreciativa e desqualificadora.

### Encontros

Registre-se que no primeiro encontro, após a explicação do processo de Mediação, foram ouvidos os relatos do Sr. Joaquim, de Maria e de Célia, tendo Célia preferido permanecer calada nos encontros posteriores, mas sempre participando de maneira colaborativa e fomentando o restabelecimento da comunicação perdida entre o Sr. Joaquim e Maria. **No 1º** encontro, a dificuldade de escuta de ambos ficou bastante clara. Nesse encontro foram utilizadas pelos mediadores, principalmente, as seguintes ferramentas: escuta ativa, resumos com conotação positiva, validação dos sentimentos. A partir do **2º** encontro, foi perceptível o esforço de ambos – Sr. Joaquim e Maria – em se ouvirem, ainda que fossem efetuados julgamentos severos por ambos. Deste encontro em diante foram utilizadas, além das ferramentas mencionadas no primeiro encontro, o enquadre, as perguntas reflexivas ou abertas (Como imaginam viver daqui para frente? Seria possível pensar em outra forma de convivência? O que cada um, a partir de si, poderá fazer para melhorar a convivência?), a paráfrase (interpretação daquilo que

ouvimos, com nossas palavras, mantendo o sentido original, para que os mediados ouçam o que disseram de um outro lugar ou por outra pessoa). Do 3º ao 5º encontros houve melhora significativa no relacionamento, com atitudes cooperativas práticas entre Sr. Joaquim e Maria e, no quinto e último encontro, houve o comparecimento da neta Lúcia, filha de Maria, que manifestou intenso sofrimento com o afastamento do Sr. Joaquim, constatou a evolução do restabelecimento da comunicação entre o Sr. Joaquim e Maria e a alegria de poder voltar a conviver com todos. Ouvimos da neta Lúcia frase muito emblemática – que ninguém havia perguntado a ela como estava se sentindo em relação à imposição da separação do avô. Para os mediadores ficou patente a importância da escuta de todos os envolvidos em um conflito, de forma direta ou não.

### Conclusão

Internalizados os mecanismos da mediação, os mediados saíram do lugar de acusação para o da corresponsabilização e, espontaneamente, passaram a pensar em como poderiam contribuir para que houvesse uma transformação do relacionamento. Não houve necessidade da formalização de nenhum acordo escrito, tampouco da intervenção de terceiros para que os “combinados” efetuados entre os mediados passassem a vigorar e a serem observados. Ficou claro para eles que os relacionamentos são todos co-construídos e que todos são responsáveis pela sua “qualidade”. A mediação, neste caso, foi bem-sucedida porque houve nítida e efetiva transformação das relações inicialmente levadas ao Ministério Público.

## 3ª Narrativa

### Resumo

Luiza, filha da idosa Sra. Maria, residia com sua mãe e compareceu na Promotoria de Justiça declarando estar sobrecarregada em cuidar sozinha da sua mãe, sem contar com a ajuda da sua irmã, Lourdes (residente em outro Estado). Relatou que sua mãe dependia de cuidados diários com a saúde, tinha epilepsia, já havia sofrido um aneurisma cerebral e Acidente Vascular Cerebral (AVC). O caso seguiu sendo acompanhado na Promotoria de Justiça e, pelos conflitos familiares identificados, foi encaminhado à mediação. A mediação foi realizada com a participação da idosa, Sra. Maria, da filha Luiza, de duas irmãs da idosa, Martha e Gloria (também idosas), e da sobrinha Lara, filha de Martha. Em um dos encontros participou Lourdes, a outra filha da Sra. Maria, que se encontrava em final de gravidez e morava em outro Estado. A filha Luiza, na ocasião dos encontros com a equipe de mediação, morava com a mãe em virtude de uma reforma que havia iniciado em seu imóvel, situado no mesmo terreno da idosa, sendo que as obras estavam paradas por falta de dinheiro. Os encontros foram efetuados em comediação e equipe reflexiva, método conhecido como mediação transformativa.

### Encontros

No 1º e 2º encontros, Sra. Maria quase não se manifestava e, quando o fazia, sua voz era inaudível, sua postura corporal estava bem prejudicada e por vezes parecia estar ausente. Conforme as narrativas das irmãs e da sobrinha Lara eram ouvidas e ampliadas pelas perguntas da equipe reflexiva, ficou claro que as discussões entre mãe e filha eram constantes. Através dos relatos dos fatos e das narrativas dos presentes, foi constatado que Luiza, além de não cuidar da mãe, a destratava com frequência, não ministrava os medicamentos, tampouco ajudava na alimentação e nos afazeres domésticos. As técnicas de mediação usadas nesses dois primeiros encontros foram: dar voz a todos os presentes com equilíbrio de tempo, acolher e validar sentimentos que surgiam, recontextualizar as narrativas, fornecer um enfoque prospectivo e positivo e ouvir a voz da equipe reflexiva. **A partir do 3º** encontro, as mediadoras de campo, sempre buscando dar voz à Sra. Maria, ainda que ela tivesse dificuldade de fala, viram uma mudança de postura e interesse da idosa. Ela passou a se manifestar mais, estava mais presente no encontro, a ponto de dizer claramente que não queria mais a filha na casa dela pelas agressões que sofria. O sigilo é um princípio relacionado à atuação do mediador, com exceções, no caso de haver comunicação de crime ou aumento do risco à pessoa idosa. No caso, em face da clara comunicação da idosa das agressões sofridas pela filha, a Promotora de Justiça foi informada do agravamento do risco à idosa. A mediação foi suspensa, e a Promotora de Justiça, em reunião com toda a família, propôs que a filha deixasse a residência da mãe, o que foi acatado. Posteriormente a essa providência, a mediação prosseguiu com a outra filha (Lourdes), com as sobrinhas e irmãs da idosa. **Nos encontros finais**, as irmãs da idosa e a sobrinha se dispuseram a ajudar nos cuidados, desde que Luiza não mais atormentasse a mãe. As técnicas de mediação a partir desse momento foram: listar o que cada uma se disponibilizaria a fazer (construção de agenda) e teste de realidade (verificar se os compromissos de cuidado assumidos durante os encontros seriam viáveis no dia a dia dos envolvidos). Um esquema de cuidados entre elas foi elaborado e passou a funcionar.

### Conclusão

Com a ajuda da mediação, a idosa pôde expressar sua vontade, e foi montada uma rede de atendimento adequada, dentro da própria família. A mediação caminhou alinhada ao acompanhamento da Promotora de Justiça e necessária intervenção. Através das etapas da mediação, foi possível acompanhar a evolução da idosa, de passiva para ativa, que se manteve mais interessada e disposta a falar, expressando claramente a sua vontade: a saída da filha do imóvel. A mediação foi encerrada sem acordo escrito, porém com a idosa atendida em seus cuidados, com combinados verbais realizados pelos familiares, prosseguiu o Procedimento Administrativo com acompanhamento da saúde e dos cuidados da Sra. Maria, posteriormente a equipe de mediação foi informada do arquivamento.

## 4ª Narrativa

### Resumo

O Sr. João, de 88 anos, fez uma denúncia que sua esposa, Sr.<sup>a</sup> Alice, 82 anos, diagnosticada com doença de Alzheimer, tinha sido internada em uma clínica por seus filhos, Artur e Rosa, sem a sua concordância. O caso chegou à Promotoria de Justiça Cível de Santo Amaro e foi instaurado o Procedimento Administrativo de Natureza Individual. O idoso relatou que morava com seu filho e sua nora, Cleide, mas não estava confortável com a situação e que gostaria de continuar a ficar perto da sua esposa, acompanhando todos os seus cuidados como principal cuidador auxiliado pela cuidadora formal, Valdirene, contratada pela família e com os demais apoios profissionais que fossem necessários. Em face dos conflitos familiares, foram convidados para participarem de uma mediação.

### Encontros

Foram realizados cinco encontros e dois encontros pós-mediação para acompanhamentos. **No 1º** encontro, compareceram: Rosa (filha caçula), Sr. João (idoso) e Artur (filho mais velho) para a fase das narrativas, na qual os mediadores de campo (que atendem diretamente aos familiares) acolhem (*rappport*) e escutam atentamente todos os participantes, com equilíbrio e imparcialidade, realizam perguntas abertas e reflexivas para ampliar as histórias narradas. A mediação voltada aos direitos da pessoa idosa com a presença do idoso tem início com sua escuta. Sr. João, muito emocionado, reforça sua preocupação com sua esposa, que gostaria de estar próximo dela e ofertando os cuidados com os apoios necessários, não aceita ficar longe dela nesse momento e que está muito triste com seus filhos por não concordar com a internação da sua esposa. Rosa esclareceu que sua mãe estava em um estágio avançado da doença de Alzheimer, motivo pelo qual precisou levá-la para uma clínica geriátrica para todos os cuidados necessários, relatou os conflitos e a dificuldade do pai em aceitar a internação e em querer estar sempre junto à sua mãe, o que não era possível, mencionou a sua colaboração financeira com os cuidados de saúde da mãe e com o plano de saúde do pai. Artur explicou que os pais foram morar na sua residência quando a mãe “ainda tinha certa lucidez” e que sua irmã sempre colaborou financeiramente; que seu pai permaneceu em sua residência, com ele e sua esposa, Joana, mas vivenciavam conflitos; entendia que a doença da mãe tinha se agravado e houve a necessidade da internação. **No 2º** encontro, compareceram Sr. João e Artur e comunicaram que a Sr.<sup>a</sup> Alice (esposa do idoso) havia falecido. A equipe de atendimento, sensibilizada com a situação, acolheu os familiares e foi perguntado pela mediadora se gostariam de prosseguir com a mediação, ambos responderam afirmativamente. O Sr. João estava muito emocionado, falou sobre seu sofrimento pela perda da esposa, que não gostaria de continuar mais na casa do filho em razão dos desentendimentos com sua nora. Artur contou da dificuldade do pai e da sua esposa em conviverem, que seu pai fazia as refeições no quarto e se isolava. **No 3º** encontro, Sr. João chegou sozinho na mediação e aguardava o filho que vinha direto do trabalho. Sr. João dizia que gostava de ficar sossegado e que sua nora o perturbava, falava de uma irmã que morava fora e que gostaria de mudar para a cidade dela, que ela estava vendo um local para ele morar. Artur aceitava a decisão do pai, mas reforçava que sempre tinha um quarto na sua casa à disposição de seu pai. **No 4º** encontro, passaram a buscar soluções,

e a mediação caminhou para a fase da construção da agenda, como ferramenta de alternativas e soluções de benefícios mútuos (ALMEIDA, 2014, p, 169). Sr. João disse que queria alugar um quarto e um banheiro, também mencionava em ir morar com parentes. Começaram a procurar o que fosse melhor para o pai. A mediadora perguntou sobre os cuidados que seriam necessários ao Sr. João, se precisaria de alguma ajuda, se refletiram sobre possibilidades para a melhora relacional. No 4º encontro, Artur (filho) narra que estaria fiscalizando mais os cuidados diários do pai, que iria verificar imóveis próximos da sua residência e continuar a acompanhar sua rotina. Foi perguntado pela mediadora sobre como iriam custear; o filho explicou que seu pai recebia aposentadoria, que ele continuaria ajudando seu pai também, e sua irmã pagava o plano de saúde. No 5º encontro, o Sr. João relatou que Artur alugou uma casa pequena para ele morar e que estava satisfeito com a “casinha” em um quintal com mais casas. Arthur disse que sua funcionária morava no mesmo quintal e cuidaria da limpeza da casa, que ele continuaria a comprar as frutas, verificar se seu pai estava realizando as refeições fora de casa, cuidar das roupas para lavar e acompanhar nas consultas médicas. Sr. João disse que “achou bacana o lugar, encontrou amigos do tempo do barbeiro”; em todos os encontros narrava sobre as saudades da sua esposa e reforçava para a equipe convidar sua filha, mas ela somente compareceu ao primeiro encontro.

Dessa forma, juntos, pai e filho celebraram um “Termo de Entendimento<sup>106</sup>” – no qual pai e filho passaram a conviver de forma mais harmoniosa, com todos os cuidados necessários, sendo acompanhados pelo filho com respeito à autonomia da pessoa idosa.

## Conclusão

Todas as questões contadas neste caso são comuns e compõem a realidade de muitos outros que chegam para as mediações em que os conflitos são agravados pela dificuldade de convivência em decisões que demandam construções e escutas conjuntas. A vontade, como princípio máximo da mediação, foi cuidada o tempo todo em que o Sr. João reafirmava sua autonomia, como protagonista da sua vida e participante em tomada de decisão. Em pós-mediação: houve mais dois encontros para acompanhamentos. Ambos estavam bem, os mediadores notaram que estavam tranquilos e satisfeitos. Uma mediadora idosa participante da equipe comentou na reunião de supervisão do caso: “Sr. João ficou bem, a mediação trabalha com a autodeterminação, e seguimos as vontades dos mediados”, e assim foi constatado nos dois encontros que se seguiram. Os mediados finalizaram a mediação e saíram cientes de que qualquer alteração ou necessidade poderiam buscar novamente a Promotoria de Justiça e solicitar nova mediação. O Procedimento Administrativo seguiu sendo acompanhado pelo Promotor de Justiça e posteriormente foi arquivado.

## Considerações Finais

---

<sup>106</sup> O Termo de Entendimento acontece quando são realizados combinados na Mediação entre um filho (ou filha) e o idoso (ou idosa). MARTINS, Alessandra Negrão Elias. **Mediação Familiar Para Idosos em Situação de Risco**. Ed. Blucher, 2017. Disponível em: <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/mediacao-familiar-para-idosos-em-situacao-de-risco-1294>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

Dos casos acima narrados, constatamos que a mediação é voltada ao cuidado familiar sistêmico, melhora a comunicação, a convivência em busca da eliminação ou atenuação do risco dos direitos da pessoa idosa, constituindo uma alternativa valiosa para a busca da resolução e transformação de conflitos, notadamente continuativos, cujo impasse, provavelmente, não alcançaria resultado efetivo e célere se houvesse o ajuizamento de medida protetiva perante o Poder Judiciário.

A mediação traz para o diálogo não só as pessoas envolvidas com o idoso, mas o próprio idoso, num evidente respeito à sua autonomia, à sua inclusão e proteção, sendo, pois, uma forma clara e evidente de cuidado não só da pessoa idosa, mas do ser humano, em toda a sua dignidade e grandeza.



## CONSELHOS E FUNDOS DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA

Lia Nara Dalmutt<sup>107</sup>

Tamara Andreia Botovchenco Rivera<sup>108</sup>

Yélena de Fátima Monteiro Araújo<sup>109</sup>

É desnecessário compreender as estatísticas para perceber o envelhecimento da população brasileira e que o Brasil não se antecipou às repercussões que decorrem da transformação na pirâmide etária, a exigir novas políticas públicas. As consequências reverberam nas demandas diárias que se apresentam nas promotorias de Justiça com atuação na defesa da pessoa idosa, em que se detecta o desrespeito, o preconceito, a invisibilidade e a violência praticada contra esse segmento.

O nosso país apresentava altas taxas de natalidade e de mortalidade, especialmente a materno-infantil. Porém, a partir de 1940, iniciou-se um processo de transição demográfica, fruto da incorporação de políticas de saúde pública, o que resultou em uma diminuição da mortalidade, sobretudo de crianças menores de cinco anos de idade. Apesar da universalização da saúde e de as melhorias na educação e em saneamento básico terem contribuído para a redução no número de mortes, o país continua enfrentando enfermidades tidas como de países pobres tais quais a hanseníase<sup>110</sup>, a febre amarela, a dengue, a tuberculose, ao passo que convive com aumento de doenças comuns a países desenvolvidos como obesidade, câncer, Parkinson, Alzheimer e outras demências.

Naquela década, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a expectativa de vida ao nascer era de 48,3 anos para as mulheres e de 42,9 anos para os homens; em 1990, passa a ser de 70,9 anos para as mulheres e 63,2 para os homens; e, em 2019, atinge 80,1 anos para as mulheres e 73,1 anos para os homens.

Não obstante, o impacto da pandemia da Covid-19 afetou o mundo todo, passando a ser um fator inesperado de mortalidade principalmente entre os idosos. No Brasil, reduziu significativamente a renda e os padrões de vida, acarretando efeitos desafiadores sobre o sistema de proteção social e de saúde, especialmente diante da situação de vulnerabilidade da população idosa. Destaca-se, ainda, estudo desenvolvido pela Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com as universidades de Harvard, Princeton e da Universidade do Sul da Califórnia, o qual aponta redução da expectativa de vida do brasileiro em média, 1,94 anos – regredindo a níveis observados em 2013, com

---

<sup>107</sup> Promotora de Justiça do Estado de Santa Catarina.

<sup>108</sup> Promotora de Justiça do Estado de Goiás.

<sup>109</sup> Procuradora de Justiça do Estado de Pernambuco.

<sup>110</sup> O Brasil ocupa o segundo lugar, atrás da Índia, em número de casos. Cf. <<https://bit.ly/344Lw9L>>.

maior queda verificada no Distrito Federal, 3,68 anos, enquanto a Região Norte apresenta maior diminuição na expectativa de vida<sup>111</sup>.

A Assembleia-Geral das Nações Unidas declarou o período de 2021 a 2030 como a *Década do Envelhecimento Saudável*. Lança, assim, o propósito de não só adicionar anos à vida, mas de agregar qualidade a essa existência.

Os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, instâncias de deliberação das políticas públicas, ganham especial relevo nesse contexto.

Por razões fáticas e lógicas, a efetividade das políticas públicas depende do conhecimento acerca dos anseios e necessidades da sociedade civil. Nesta área, cada conselho, dada sua proximidade com a sociedade interessada, torna-se legitimado a integrar e participar da elaboração da política pública, como órgão imprescindível e qualificado.

A Lei n. 8.842/1994 – Política Nacional do Idoso – criou o Conselho Nacional do Idoso e trouxe a participação do Conselho nacional/estadual/municipal do idoso na execução da política pública voltada à pessoa idosa, tornando-os “órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área” (art. 6º), competindo-lhes a “supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas” (art. 7º).

A criação dos conselhos de direitos decorre também de mandamento constitucional, na medida em que as suas atribuições materializam os fundamentos da soberania popular e da cidadania, enquanto carregam em si a participação popular como meio de implementação das políticas públicas, neste caso, sociais.

A representatividade dos conselhos na gestão, ainda, espelha o modelo de democracia representativa com a participação popular ou semidireta na elaboração das políticas públicas sociais, o que se revela plenamente aceitável e harmoniosa com o Regime de Democrático de Direito.

O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), reforçando a necessidade do Conselho do Idoso, traz a participação deste como órgão de acompanhamento, de avaliação e fiscalização das políticas públicas a beneficiar os idosos. O artigo 7º preceitua expressamente que os Conselhos do Idoso “zelarão pelo cumprimento dos direitos do Idoso”; o artigo 19 traz os Conselhos como órgãos legitimados a receberem as notificações de suspeitas ou confirmação de situações de violência contra as pessoas idosas; enquanto os artigos 48 e 52 determinam a inscrição das entidades de atendimento ao idoso junto ao conselho em que atuam, bem como a fiscalização por este órgão.

É interessante mencionar que Pernambuco editou a Lei n. 15.446/2014, unificando a eleição dos Conselhos do Idoso no Estado e a duração dos mandatos. No entanto, questiona-se sua constitucionalidade sob o argumento de invasão de competência dos municípios.

Os que a defendem recordam a semelhança com a norma de unificação dos conselhos tutelares da criança e do adolescente, a qual não foi suscitada à

<sup>111</sup> CASTRO, M. et al. **Redução da expectativa de vida para 2020 no Brasil após Covid-19**. Disponível em: <<https://doi.org/10.1101/2021.04.06.21255013>>.

inconstitucionalidade e que, diferentemente da lei pernambucana, gerou para os municípios encargos previdenciários e trabalhistas, além do elevado custo da eleição dos conselheiros, por a participação envolver todos os eleitores do município registrados perante a justiça eleitoral, o contrário do que ocorre com a eleição dos conselhos de direitos.

Ademais, aquela norma optou em observar o ciclo orçamentário estadual, justamente por possibilitar que os conselheiros municipais, com maior tempo de mister, visto possuírem ao menos um ano de experiência, acompanhem a elaboração do plano plurianual do Estado e da União, considerando que estes detêm os maiores orçamentos, ao mesmo tempo que é mais fácil influir no plano municipal por estarem próximos, independentemente da época de construção. Sem olvidar que a unificação propicia a articulação e a capacitação, em virtude de todos estarem vivenciando idêntica etapa de trabalho.

A legislação federal, fortalecendo a participação social, atribuiu ao Conselho Municipal/Estadual ou Nacional a gestão do Fundo do Idoso respectivo e o estabelecimento de critérios para sua utilização (art. 4º, Lei n. 12.213/2010), não sendo possível dispor, sem que o conselho esteja devidamente constituído e ativo.

O Fundo do Idoso é um fundo especial e que, nesta condição, fundamenta-se na Lei n. 4.320/1964, que diz: “Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

No caso, o objetivo do fundo é “financiar os programas e as ações relativas ao idoso com vistas a assegurar os seus direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.” (art.1º, Lei nº 12.213/2010). As fontes de receitas, por sua vez, estão definidas no parágrafo único do mesmo artigo, *in verbis*:

Parágrafo único. O Fundo a que se refere o *caput* deste artigo terá como receita:

- I - os recursos que, em conformidade com o art. 115 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, foram destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso;
- II - as contribuições referidas nos arts. 2º e 3º desta Lei, que lhe forem destinadas;
- III - os recursos que lhe forem destinados no orçamento da União;
- IV - contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais;
- V - o resultado de aplicações do governo e organismo estrangeiros e internacionais;
- VI - o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente;
- VII - outros recursos que lhe forem destinados.

O inciso primeiro retrocitado não foi regulamentado, já as contribuições mencionadas no segundo inciso estão disciplinadas e tratam dos incentivos fiscais que possibilitam dedução no imposto de renda devido.

Dessarte, os Fundos do Idoso constituem-se como importantes instrumentos que viabilizam a captação de recursos para a implementação das políticas e ações direcionadas às pessoas idosas nas unidades federativas do Estado brasileiro.

É preciso destacar que, além da existência jurídica, por meio de lei de criação, é preciso a regularidade do Fundo junto à Receita Federal, com a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, a realização de registros contábeis e de procedimentos bancários, incluindo a abertura de conta específica em instituição financeira pública.

Tais condutas são imprescindíveis para o funcionamento do fundo e permitem a captação de recursos financeiros, seja por dotação orçamentária do governo; dotações provenientes das diferentes esferas de governo; multas aplicadas nos termos previstos na Lei n. 10.741/2003; recursos oriundos da aplicação dos recursos no mercado financeiro; e doações de pessoas físicas ou jurídicas, dedutíveis do Imposto de Renda, nos termos da Lei n. 12.213/2010, alterada pela Lei n. 13.797/2019, e da Instrução Normativa RFB n. 1.131/2011; outras formas de captação<sup>112</sup>, inclusive bens móveis e imóveis<sup>113</sup>.

Os Fundos do Idoso também deverão ser cadastrados junto ao Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos<sup>114</sup>, uma vez que cabe a este órgão o envio da relação dos fundos para serem inseridos no programa de declaração de Imposto de Renda do ano subsequente, nos termos do art. 4º-A da Lei n. 12.213/2010<sup>115</sup>. Os fundos do idoso que já estiverem cadastrados somente necessitam ser informados à Receita Federal na hipótese de alteração dos dados, conforme dispõe o Ato Declaratório Executivo n. 3/2020 da Coordenação-Geral de Arrecadação e de Direito Creditório (Codar).

O Conselho do Idoso, a fim de conhecer a realidade local, deve realizar diagnóstico e formular o plano de atuação voltado à garantia dos direitos da população idosa, indicando prioridades para a destinação dos valores depositados no Fundo do Idoso, bem como deliberar sobre a seleção de projetos a serem subsidiados e fiscalizados.

Embora seja muito importante para a elaboração de políticas públicas, ainda hoje é um desafio nacional a criação dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa e do respectivo Fundo, assim como a busca de garantia do seu bom funcionamento.

Isso porque não há previsão normativa sancionadora aos gestores pela não implementação em seus territórios, o que muitas vezes leva ao equívoco de entender-se pela não obrigatoriedade de sua constituição, ainda que a criação dos conselhos pelos Municípios tenha embasamento legal e constitucional.

O Conselho Nacional da Pessoa Idosa publicou, em 2020, uma relação de 1.645 conselhos registrados nos municípios, num universo de 5.570 cidades. Esses dados denotam a necessidade da instalação dos Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa<sup>116</sup>.

De acordo com o *I Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direito da Pessoa Idosa*, realizado pela Frente Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Direitos das Pessoas

<sup>112</sup> Fundo do Idoso. Orientações para os Conselhos. Disponível em: <<https://bit.ly/2S9W9oZ>>.

<sup>113</sup> O artigo 4º-A da Lei do Fundo Nacional do Idoso remete ao Estatuto da Criança e do Adolescente: Art. 260-C As doações de que trata o art. 260 desta Lei podem ser efetuadas em espécie ou em bens.

<sup>114</sup> Formulário de cadastro: <<https://bit.ly/2QwE7wu>>.

<sup>115</sup> Este artigo remete ao Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art.260-K. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) encaminhará à Secretaria da Receita Federal do Brasil, até 31 de outubro de cada ano, arquivo eletrônico contendo a relação atualizada dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais e municipais, com a indicação dos respectivos números de inscrição no CNPJ e das contas bancárias específicas mantidas em instituições financeiras públicas, destinadas exclusivamente a gerir os recursos dos Fundos.

<sup>116</sup> Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: <<https://bit.ly/3fv9T5I>>.

Idosas (FCC) em 2020<sup>117</sup>, todos os Estados da Federação e o Distrito Federal possuem Conselhos Estaduais dos Direitos da Pessoa Idosa, criados e instalados.

No mesmo documento, constatou-se que a maior parte dos Conselhos Municipais (96%) foi criada por lei municipal, enquanto o restante (4%) foi criado por decretos municipais. Quanto aos regimentos internos dos Conselhos Municipais pesquisados, verificou-se que 46% deles possuem o documento publicado em Diário Oficial, outros 25% possuem o regimento interno, entretanto não está publicado. Já 10% dos conselhos possuem regimento interno publicado, mas precisam de atualização, enquanto outros 10% estão em formulação. Por fim, 9% dos conselhos não possuem regimento interno.

Ainda, indagou-se quais ações e encaminhamentos devem ser realizados com a finalidade de fortalecer os Conselhos Municipais. As respostas mais indicadas como medidas para o fortalecimento dos Conselhos Municipais foram: 1º) a publicação de cartilhas (23,30%); 2º) a realização de capacitações (19,66%); 3º) maior aproximação com o Conselho Estadual (15,12%).

Em relação às fiscalizações promovidas pelos Conselhos Municipais, observou-se que a maioria não possui um calendário definido, informação que preocupa, considerando-se o crescente número de Instituições de Longa Permanência para Idosos. Parte dos Conselhos Municipais fiscaliza apenas quando recebe denúncias (40,25%), outros narraram que não possuem Instituições de Longa Permanência para Idosos cadastradas (20,55%), o que descarta a fiscalização nessas entidades, mas não os isenta de cadastrar e fiscalizar outras modalidades de atendimento. Os Conselhos Municipais que possuem agenda fixa realizam visitas bimestrais (11,23%), entretanto 8,26% fiscalizam as instituições apenas uma vez ao ano.

Quanto aos Fundos Municipais, apenas 67% dos Conselhos Municipais possuem Fundo Municipal do Idoso, 28% não possuem e o restante está em fase de criação ou de regulamentação do Fundo. E ainda 5,5% dos Fundos Municipais não possuem saldo em conta, ou seja, o Fundo existe, porém, não tem recurso para ser deliberado ou utilizado.

Um outro dado que requer atenção quanto aos Fundos Municipais é o de que somente 23,58% dos Conselhos Municipais recebem apoio do Poder Público para a operacionalização dos recursos. Isso revela ser um grande desafio para os Conselhos Municipais, na medida em que se reflete em estrutura operacional precária que, não raramente, inviabiliza em absoluto a aplicação dos recursos e, conseqüentemente, o financiamento e o fomento das ações em prol do idoso no âmbito dos municípios.

Depreende-se da pesquisa que apenas um reduzido percentual de Conselhos Municipais abriu editais para a seleção de projetos, observando a Lei Federal nº 13.019/2014<sup>1</sup>, o que leva à conclusão de que muitos conselhos estão realizando o financiamento de projetos à margem da legalidade, ou que as ações não foram desenvolvidas por Organizações da Sociedade Civil, ou que o ente público está executando diretamente as ações.

A fim de fomentar a arrecadação oriunda da destinação do imposto de renda devido, alguns Conselhos do Idoso têm concedido declaração de conformidade do projeto, permitindo que as instituições capturem recursos financeiros para o financiamento de seus projetos. São as chamadas “doações vinculadas ou doações casadas”, sendo vistas

<sup>117</sup> Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: <<https://bit.ly/3fv9T5l>>.

por muitos como uma forma de incentivar o engajamento das instituições interessadas na arrecadação de recursos, possibilitando um alcance maior.

A ausência dessa autorização pode gerar uma situação de insegurança tanto para as instituições realizarem a captação quanto para os destinatários aplicarem os recursos nos Fundos, inibindo essa articulação que é tão importante para a Política do Idoso e o seu financiamento. Em relação aos Conselhos Municipais que participaram da pesquisa, somente 1% disse conceder tal autorização.

A par do disposto acima, não se desconhece a controvérsia da chamada “doação casada ou dirigida”, prevista nos artigos 12 e 13 da Resolução n. 137/2010 do Conanda, que permitiu ao contribuinte a escolha de aplicar sua doação incentivada a algum projeto de sua preferência. Entretanto, os artigos foram alvo de Ação Civil Pública (ACP), ajuizada pelo Ministério Público Federal, cujo acórdão do TRF da 1ª Região declarou a nulidade dos artigos referidos, por entender que a Lei n. 13.257/2016 delegou aos Conselhos dos Direitos a competência para a fixação dos critérios de utilização dos recursos destinados aos respectivos fundos e que a delegação de competência a particulares quanto à gestão da indicação da destinação dos recursos captados pelos referidos fundos, a que se reportam os arts. 12 e 13 da Resolução Conanda n. 137/2010, afigura-se flagrantemente abusiva, por violação ao princípio da legalidade. Assim, atualmente, o entendimento jurídico é que tal modalidade de doação é ilegal.

É preciso, ao falar dos Fundos do Idoso, lembrar que, por meio da Lei n. 13.797/2011, a partir do exercício de 2020, ano-calendário de 2019, a pessoa física pode realizar a doação aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Idosos, diretamente em sua Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física.

De acordo com a Receita Federal, 428 Fundos foram cadastrados em sua base em 2019 e receberam 21.297 (vinte e uma mil, duzentos e noventa e sete) doações, totalizando R\$ 22.823.152,19 (vinte e dois milhões, oitocentos e vinte e três mil, cento e cinquenta e dois reais e dezenove centavos). Esse número poderia ser consideravelmente maior se levarmos em consideração que, no mesmo ano, para os Fundos da Infância e Juventude, a Receita repassou R\$ 81.866.081,66 (oitenta e um milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, oitenta e um reais e sessenta e seis centavos) para 1.691 (mil, seiscentos e noventa e um) fundos, correspondendo a 73.987 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e sete) doações<sup>118</sup>.

A Resolução n. 55/2021 do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa aprovou o Pacto Nacional de Implementação da Política dos Direitos da Pessoa Idosa, a ser implementado pela Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, objetivando estimular a criação de conselhos e fundos estaduais e municipais, bem como a capacitação de conselheiros.

Tal resolução, em seu artigo 3º, aprova

o Orçamento de 2021 com a aplicação do valor de R\$1.360.000 (um milhão, trezentos e sessenta mil reais), advindos do Recurso do Fundo Nacional do Idoso, da seguinte forma: R\$ 1.260.000,00 (um milhão duzentos e sessenta mil reais), para a implantação do Pacto Nacional de Implementação da Política dos

<sup>118</sup> Disponível em: <[https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/projeto-destinacao/valores/copy\\_of\\_valores-destinados-em-2018](https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/projeto-destinacao/valores/copy_of_valores-destinados-em-2018)>.

Direitos da Pessoa Idosa, pela Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, de acordo com o artigo 5º, VIII do decreto 10.042 de 03 de outubro de 2019, nos estados de Minas Gerais; Rio Grande do Sul; Santa Catarina; Goiás; Distrito Federal; Bahia; Mato Grosso do Sul e Mato Grosso; e R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para premiação de concursos a serem realizados que contemplem a pessoa idosa, e a intergeracionalidade.

Considerando a inquestionável importância dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa e dos Fundos da Pessoa Idosa para a efetivação das políticas públicas nos municípios, o Ministério Público brasileiro, no seu *mister* de defensor dos direitos sociais, tem o dever de contribuir de maneira mais resolutiva para a mudança do quadro nacional que ora se apresenta, estimulando o aumento do número de Conselhos Municipais e Fundos e, conseqüentemente, de ações voltadas ao atendimento da pessoa idosa em cada localidade, o que seguramente acarretará a redução das demandas individuais.

Contudo, não basta saber se há Conselho Municipal da Pessoa Idosa criado, se foi instituído o Fundo Municipal da Pessoa Idosa; é necessário conhecer, por meio das demandas apresentadas nas promotorias de Justiça, quais são as políticas públicas que faltam ou que são mal implementadas, dificultando que a população idosa tenha acesso à saúde, à assistência social, à segurança pública, à educação, ao trabalho, à participação política e comunitária.

Além do dever geral, a responsabilidade do *Parquet* também está explicitada na legislação, precisamente na Lei n. 12.213/2010, que incorporou os dispositivos presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto ao monitoramento, pois atribui a obrigação de definir a forma de fiscalização da aplicação das doações aos fundos (art. 260- J), de incriminar os gestores dos fundos que não mantiverem a documentação regular (art. 260-G) ou não tiveram dando a devida publicidade aos atos (art. 260-I).

A vigilância quanto ao dispêndio de recursos também deve incluir a identificação de quais verbas estão deixando de ser recebidas pelos municípios por falta do Fundo Municipal da Pessoa Idosa ou por ausências de ações de captação e de apresentação de projetos.

O Ministério Público brasileiro, imbuído do dever constitucional e legal de zelar pelos direitos da pessoa idosa, deve protagonizar o fomento da implementação de políticas e de serviços públicos de qualidade às pessoas idosas, induzindo a criação dos Conselhos da Pessoa Idosa para que exerçam seu papel fundamental no auxílio da efetivação dessas políticas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil é o Segundo em Número de Casos de Hanseníase no Mundo**. Disponível em: <<https://bit.ly/344Lw9L>>. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. Lei n. 4.320/1964. **Normas Gerais de Direito Financeiro**. Disponível em: <<https://bit.ly/3f2dedu>>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.842/1994. **Política Nacional do Idoso**. Disponível em: <<https://bit.ly/3fxlfou>>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.069/1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<https://bit.ly/3vfqpgw>>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.741/2003. **Estatuto do Idoso**. Disponível em: <<https://bit.ly/3v45KMB>>. Acesso em: 16 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.213/2010. **Fundo Nacional do Idoso**. Disponível em: <<https://bit.ly/3bELUj4>>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.019/2014. **Regime Jurídico das Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <<https://bit.ly/3v1WR6g>>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.797/2019. **Autoriza a Pessoa Física a Realizar Doações aos Fundos**. Disponível em: <<https://bit.ly/3fviPYF>>. Acesso em: 18 maio 2021.

CASTRO, MARCIA C. *et al.* **Redução da Expectativa de Vida para 2020 no Brasil após COVID-19**. Disponível em: <<https://doi.org/10.1101/2021.04.06.21255013>>. Acesso em: 17 maio 2021.

CNMP. **Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<https://bit.ly/3hKDOcV>>. Acesso em: 17 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Orientações Sobre Orçamentos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<https://bit.ly/3bHuHWx>>. Acesso em: 17 maio 2021.

FEBRABAN. **Seu Imposto Pode Beneficiar Crianças, Adolescentes e Idosos**. Disponível em: <<https://bit.ly/3fyk2yw>>. Acesso em: 17 maio 2021.

FRENTE NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA. I **Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa**. Disponível em: <<https://bit.ly/3fv9T5l>>. Acesso em: 17 maio 2021.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Quer um Conselho? Guia Prático para a Criação de Conselhos e Fundos Estaduais e Municipais de Defesa dos**



**Direitos da Pessoa Idosa.** Disponível em: <<https://bit.ly/3oyDcrT>>. Acesso em: 19 maio 2021.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Fundo do Idoso.** Orientações para os Conselhos. Disponível em: <<https://bit.ly/2S9W9oZ>>. Acesso em: 19 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Formulário para Cadastro do Fundo do Idoso 2021.** Disponível em: <<https://bit.ly/3uZq5T8>>. Acesso em: 19 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 55/2021 do CNDPI. **Pacto Nacional de Implementação da Política dos Direitos da Pessoa Idosa.** Disponível em: <<https://bit.ly/3ubrDIJ>>. Acesso em: 19 maio 2021.

PARANÁ. **Criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa Idosa e Respectivo Fundo, Manual de Orientação.** Disponível em: <<https://bit.ly/3yrg6bi>>. Acesso em: 17 maio 2021.

PERNAMBUCO. Lei n. 15.446/2014. **Unificação das Eleições dos Conselhos do Idoso.** Disponível em: <<https://bit.ly/3bDX9sh>>. Acesso em: 18 maio 2021.

PRATTEIN. **Manual do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo dos Direitos do Idoso:** Como o civismo tributário e a participação dos cidadãos e das empresas podem fortalecer políticas públicas voltadas a crianças, adolescentes e idosos. Disponível em: <<https://bit.ly/2RpinDu>>. Acesso em: 17 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:** Guia para Mobilização de Recursos. Disponível em: <<https://bit.ly/3hE3d7P>>. Acesso em: 17 maio 2021.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. IN RFB n. 1.311/2012. **Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil.** Disponível em: <<https://bit.ly/3tXwoVT>>. Acesso em: 18 maio 2021.

\_\_\_\_\_. ADE n. 3 do Codar. **Ato Declaratório Executivo da Coordenação-Geral de Arrecadação e de Direito Creditório.** Disponível em: <<https://bit.ly/33VkAsV>>. Acesso em: 18 maio 2021.

REDE IOB DE CONSULTORIA. **Incentivos Fiscais:** Doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<https://bit.ly/3f21CqR>>. Acesso em: 17 maio 2021.

SANTA CATARINA. **Conselho Municipal do Idoso:** Normas e Diretrizes para Implantação. Disponível em: <<https://bit.ly/3wj4G7F>>. Acesso em: 17 maio 2021.

## **A FICHA DE NOTIFICAÇÃO DE VIOLÊNCIA COMO FERRAMENTA PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA**

Lia Nara Dalmutt<sup>119</sup>

Yélena de Fátima Monteiro Araújo<sup>120</sup>

É correta a assertiva de que a humanidade convive com a violência desde os primórdios dos tempos. As formas, a intensidade e o quantitativo decorrem do nível evolutivo e da maneira como são estabelecidas as relações sociais entre integrantes de um povo com outras sociedades e com os indivíduos destas.

A identificação de violência não se restringe à ocorrência de um evento em si, mas à sua interpretação pela sociedade naquele momento histórico, ou seja, uma conduta só será considerada violenta quando o juízo de valor feito pelas normas legais e sociais vigentes a reprovarem.

Em outras palavras, é um fenômeno universal, por estar presente em todas as civilizações; coletivo, visto que o referencial para sua definição é a sociedade, e não o indivíduo; subjetivo, já que a interpretação da conduta subordina-se a valores, passível de mutação no transcorrer da história.

Já o tema maus-tratos contra pessoa idosa foi objeto de relato científico pela primeira vez em 1975, em artigo intitulado *Granny Battered*, “espancamento de avós” (BAKER, 1975; BURSTON, 1975). No Brasil, o assunto emergiu em meio às discussões sobre saúde pública dos idosos na década de 90. O resultado desses debates repercutiu na promulgação da Política Nacional do Idoso, em 1994, seguida do Estatuto do Idoso, em 2003.

A Quadragésima Nona Assembleia Mundial de Saúde, ocorrida em 25 de maio de 1996 em Genebra (Resolução WHA49.25 – Prevenindo a violência: uma prioridade da saúde pública) declarou expressamente que “a violência é um dos principais problemas mundiais de saúde pública”.

A Organização Mundial de Saúde, atendendo a uma das diretrizes deliberadas na mencionada assembleia, produziu o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde<sup>121</sup> em 2002, e nele a violência vem conceituada como “uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou

<sup>119</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Membro colaborador do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>120</sup> Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Membro colaborador do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>121</sup> Relatório Mundial sobre Violência e Saúde. Disponível em: <<https://bit.ly/3vtekES>>.

uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação”.

Além disso, apresentou a seguinte classificação: violência autoinfligida, violência interpessoal e violência coletiva. O suicídio e a automutilação se adequam ao primeiro tipo, no qual o sujeito ativo e o passivo da conduta violenta são a mesma pessoa, não havendo essa coincidência na violência interpessoal que engloba a violência doméstica e a comunitária. Enquanto a violência coletiva é acometida nas esferas macro: sociais, políticas ou econômicas, com o intuito de dominação ou aniquilamento de um povo. É o caso das guerras, dos ataques terroristas e, dependendo da contextualização, dos embargos econômicos. Ademais, reconhece que todos os tipos têm como fundamento primário a violência estrutural, caracterizada pela desigualdade social, de gênero e etnia, mas por estar tão arraigada na cultura.

Quanto à violência praticada especificamente contra pessoa idosa, a Rede Internacional para Prevenção do Abuso de Idosos estabelece que: "o abuso de idosos é um ato simples ou repetido, ou ausência de ação apropriada, que ocorre no contexto de qualquer relacionamento em que haja uma expectativa de confiança, que causa dano ou tensão a uma pessoa idosa".

O Estatuto do Idoso, por sua vez, considera “violência contra o idoso qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico” (art. 19, § 1º).

Já com relação aos serviços de detecção de doentes e de epidemias, existem desde a vinda da família real portuguesa para nortear as ações públicas como decretação de isolamento, quarentena e imunização da população. No entanto, apenas em 1969 foi criado o Centro de Investigações Epidemiológicas, vinculado à Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP), sendo o primeiro órgão que utiliza os conceitos e as práticas da moderna vigilância e implanta um sistema nacional de notificação de doenças.

Posteriormente, na 5ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1975, a Lei n. 6.259/75 foi promulgada, dispondo sobre a organização das ações de vigilância epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações e estabelecendo normas relativas à notificação compulsória de doenças e agravos.

As violências e os acidentes estão catalogados como causas externas, segundo Classificação Internacional de Doenças – CID (OMS, 1985 e OMS, 1995), vindo a serem incorporadas, como agravo, objeto de notificação, a partir da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade<sup>122</sup> por Acidentes e Violências (Portaria MS/GM n. 737/2001).

Ainda em 2001, foi publicada a Portaria MS/GM nº 1.968/2001, regulamentando a comunicação dos casos suspeitos ou confirmados de maus-tratos ao Conselho Tutelar, instituindo para isso o modelo de ficha de notificação específica e, deste modo, uniformizou a observância dos arts. 13 e 245 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/1990.

A Portaria MS/GM n. 1.356/2006 concedeu incentivos e implantou o Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva) com duas frentes de atuação: vigilância

---

<sup>122</sup> Morbidade refere-se ao conjunto dos indivíduos que adquirem doenças (ou doenças específicas) num dado intervalo de tempo em uma determinada população. A morbidade mostra o comportamento das doenças e dos agravos à saúde na população. Mortalidade refere-se ao conjunto dos indivíduos que morreram num dado intervalo de tempo. Representa o risco ou a probabilidade que qualquer pessoa na população apresenta de poder vir a morrer ou de morrer em decorrência de uma determinada doença.

contínua, com captação rotineira de notificações sobre violência pelos serviços de saúde, e vigilância por inquérito em unidades sentinela de urgência e emergência, mediante amostragem com a coleta de dados durante 30 dias consecutivos, entrando em vigor a primeira versão do formulário de *Ficha de Notificação Individual de Violência Doméstica, Sexual e outras violências*.

Em 2009, o Viva foi integrado ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), propiciando maior expansão e efetividade com a Portaria MS/GM n. 104/2011, esta inclusive fixou o prazo de 24 horas para notificação de violência sexual e tentativa de suicídio, e semanal para as demais formas. Tal documento foi revogado pela Portaria MS/GM n. 1.271/2014 e, na sequência, pela Portaria MS/GM n. 204/2016, vindo esta a ser absorvida pela Portaria de Consolidação n. 04/2017, Anexo V, na qual relaciona as doenças, os agravos e os eventos de saúde pública de Notificação Compulsória a todos os serviços de saúde públicos e privados, mantendo também os prazos assinalados.

Em vigor, tem-se o modelo de *Ficha de Notificação Individual de Violência Interpessoal/Autoprovocada, versão 5.1*, a ser utilizada para notificação de qualquer caso suspeito ou confirmado de violência doméstica/intrafamiliar<sup>123</sup>, sexual<sup>124</sup>, autoprovocada<sup>125</sup>, tráfico de pessoas<sup>126</sup>, trabalho escravo, trabalho infantil, tortura, intervenção legal<sup>127</sup> e violências homofóbicas contra as mulheres e os homens de todas as idades<sup>128</sup>. No caso de violência extrafamiliar/comunitária, serão objetos de notificação as violências contra crianças<sup>129</sup>, adolescentes<sup>130</sup>, mulheres<sup>131</sup>, pessoas idosas<sup>132</sup>, pessoas com deficiência<sup>133</sup>, indígenas<sup>134</sup> e população LGBT<sup>135</sup>. A abrangência quanto a situações e pessoas sujeitas à notificação deve-se a um processo histórico vivenciado por cada segmento.

Com relação aos tipos de violência ali elencados, tem-se: física; psicológica/moral; negligência/abandono; tráfico de seres humanos; trabalho infantil; sexual; tortura; patrimonial; outros.

<sup>123</sup> Lei n. 14.022/2020, de enfrentamento da violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e mulher em situação de violência doméstica e familiar em tempos de pandemia.

<sup>124</sup> Lei n. 12.845/2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual; Decreto n. 7.958/2013, que estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde; Portaria MS/GM n. 485/2014, que redefine o funcionamento do Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do SUS; e a Portaria Interministerial SPM/MJ/MS n. 288/2015, que estabelece orientações para a organização e a integração do atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e pelos profissionais de saúde do Sistema Único de Saúde quanto à humanização do atendimento e ao registro de informações e à coleta de vestígios.

<sup>125</sup> Lei n. 13.819/2019, que institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio.

<sup>126</sup> Decreto n. 5.948/2006, Política Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e II Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas (2013).

<sup>127</sup> Refere-se à ação executada por agente legal público, a exemplo, polícia ou de outro agente da lei no exercício da sua função.

<sup>128</sup> Portaria MS/GM n. 2.836/2011, Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

<sup>129</sup> Lei n. 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>130</sup> Lei n. 12.288/2010, Estatuto da Igualdade Racial e Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra – Juventude Viva (2014).

<sup>131</sup> Lei n. 1.778/2003, que estabelece a notificação compulsória de violência contra a mulher, modificada pela Lei n. 13.931/2019; e a Lei Maria da Penha, Lei n. 11.340/2006.

<sup>132</sup> Lei n. 10.741/2003, Estatuto do Idoso e Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa (2005).

<sup>133</sup> Lei n. 10.216/2001, dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental; e Lei n. 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência.

<sup>134</sup> Portaria MS/GM n. 254/2002, Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas; Portaria MS/GM n. 2.866/2011, alterada pela Portaria MS/GM n. 2.311/2014, Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta; e Portaria MS/GM n. 4.384/2018, Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Povo Cigano/Romani.

<sup>135</sup> Portaria Interministerial n. 1/2015, que institui a Comissão Interministerial de Enfrentamento da Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CIEV-LGBT).

Registra-se que apenas o modelo de ficha de notificação de violências interpessoais e autoprovocadas do Ministério da Saúde serve para inserção no Sistema Nacional de Agravos de Notificações (SINAN). Entretanto, a ficha disponível aos serviços de saúde da linha de frente é impressa<sup>136</sup>. As equipes das unidades de vigilância epidemiológica são as que alimentam o SINAN, ocasionando o retardo na assistência prioritária, já que não há visualização por outros órgãos do próprio SUS, e a revitimização, visto que a pessoa idosa pode ser perquirida, a todo atendimento, sobre possíveis atos violentos vivenciados. A falta de um sistema informatizado também dificulta o monitoramento dos dados e o cruzamento com os números do Conselho Nacional de Justiça ou do Disque 100.

Vale lembrar que é garantido aos profissionais de saúde manterem o anonimato por ocasião do assentamento da ficha de notificação de violências interpessoais e autoprovocadas, bastando a menção ao registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde e que a ficha é um documento sigiloso de tramitação no Sistema Único de Saúde, que excepcionalmente, por determinação legal e sem perder sua característica de confidencialidade, impõe-se o seu encaminhamento a autoridades lá designadas, que serão responsabilizadas, civil e criminalmente, pela divulgação indevida das informações que tiveram ciência em razão do ofício.

Nessa condição, o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), espelhado no Estatuto da Criança e do Adolescente, igualmente atribuiu para os profissionais de saúde o dever de comunicação de maus-tratos (art. 19, *caput*). Todavia, apenas com a alteração desse dispositivo, promovida pela Lei n. 12.461/2011, que passou a constar explicitamente a determinação de que os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos, serão objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como a obrigatoriedade deles relatarem a um dos seguintes órgãos: i) autoridade policial; ii) Ministério Público; iii) Conselho Municipal do Idoso; iv) Conselho Estadual do Idoso; e v) Conselho Nacional do Idoso.

Em que pese o Estatuto traga como opção o encaminhamento a qualquer dos órgãos, Minayo e Almeida<sup>137</sup> fazem a observação:

Tratando-se de crime, a autoridade policial deverá ser comunicada, permitindo-se na mesma situação optar-se pelo Ministério Público. Caso vislumbre-se a adoção de medida específica de proteção, a comunicação deverá ser feita invariavelmente ao Ministério Público. E, por fim, se a partir do caso concreto relatado se alcançar a possibilidade de irregularidade em instituição ou a ineficácia ou a omissão na execução de política pública, os conselhos de direitos deverão ser instados.

De todos os órgãos listados como destinatários da comunicação, o Ministério Público é o que congrega, ainda que sem exclusividade, atribuições em todas as possibilidades de medidas de proteção, sejam criminais, cíveis ou administrativas. Para tal conclusão, basta um breve passar d'olhos no rol de atribuições previsto no art. 74 do Estatuto do Idoso. Contudo, é necessário frisar que a atuação do Ministério Público não exclui a dos demais órgãos. Ao revés, em muitas situações o Ministério Público se mobiliza no sentido de instar tais órgãos a agirem dentro de sua respectiva competência

<sup>136</sup> Algumas localidades criaram procedimentos próprios para aprimorar o registro. É o caso do Rio Grande do Sul, como CIPAVE MAIS.

<sup>137</sup> MINAYO, M.C. de S.; ALMEIDA, L.C.C. **Importância da Política Nacional do Idoso no Enfrentamento da Violência**. Disponível em: <<https://bit.ly/34oQmhW>>.

administrativa sem substituí-los. Na verdade, quanto maior o rol de órgãos com poder de fiscalização, maior a efetividade do controle sobre o cumprimento e a aplicação dos direitos corporificados na legislação de proteção ao idoso.

Porém, ainda que seja indiscutível que um maior número de órgãos fiscalizadores atendam melhor aos interesses da Política Nacional do Idoso, não se pode deixar de mencionar que, ao deixar a livre opção de qual órgão comunicar os casos suspeitos ou confirmados de violência, sem fixação de critérios, pode comprometer o auxílio à pessoa idosa. A ausência de um fluxo adequado e uniforme de encaminhamento pode levar até mesmo à omissão de atendimentos.

Portanto é certo que a capacitação deve orientar, dependendo do tipo de ocorrência, a qual autoridade encaminhar, tendo em vista sua competência. A título de exemplo, é atribuição precípua do Conselho do Idoso propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar as políticas públicas e as ações na área do envelhecimento, sendo útil conhecer o número, a natureza e o georreferenciamento das ocorrências, então é despiciendo saber os nomes dos envolvidos num episódio de violência, até porque inexistente paralelo com finalidades do Conselho Tutelar, visto a atuação deste, remunerada e executiva na aplicação de medidas e no cumprimento de decisões judiciais em prol de crianças e adolescentes.

Além disso, outros serviços públicos, como os do Sistema Único de Assistência Social ou da rede de ensino, que podem preencher uma ficha de notificação e encaminhar para serviço de saúde equivalente, também necessitam ser qualificados.

Ampliando também para os sistemas de segurança pública e de Justiça, que pouco sabem ou que desconhecem a ficha de notificação de violências interpessoais e autoprovocadas, a fim de que os informes do Disque 100, as denúncias e as queixas-crime possam subsidiar notificações.

Nessa perspectiva, a Pesquisa Nacional sobre Notificação da Violência contra o Idoso realizada pela Caravana da Pessoa Idosa em parceria com o Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos (AMPID – 2014) apurou que somente 12% dos membros têm conhecimento da ficha de notificação de violências interpessoais e autoprovocadas do Ministério da Saúde.

Uma das prováveis razões desse número baixo é a ausência de clareza quanto ao *Parquet* responsável pelo monitoramento da expedição das fichas e a unidade ministerial encarregada de receber ou acompanhar as comunicações previstas no art. 19, *caput*, *in fine*, do Estatuto do Idoso.

A notificação é obrigatória a médicos e outros profissionais de saúde, e todos têm o dever de guardar segredo profissional sobre o que tomam conhecimento no exercício da sua profissão, com exceção para fins de notificação compulsória, no caso de saúde, e nas demais hipóteses previstas nos respectivos códigos de ética, aí incluindo atuação como testemunha.

A notificação compulsória pode ser imediata, realizada em até 24 horas a partir do conhecimento da ocorrência de doença, agravo ou evento de saúde pública, pelo meio

de comunicação mais rápido disponível; ou semanal, realizada em até sete dias a partir do conhecimento da ocorrência de doença ou agravo<sup>138</sup>.

Para distinguir o ato de notificar do ato de registrar, o artigo 6º da Portaria GM/MS n. 1.271/2014 estabeleceu que “a notificação compulsória, independentemente da forma como realizada, também será registrada em sistema de informação em saúde e seguirá o fluxo de compartilhamento entre as esferas de gestão do SUS estabelecido pela SVS/MS”.

Segundo o art. 14 da Lei n. 6.259/1975, alterada pela Lei n. 13.730/2018, a inobservância deste *múnus* constitui infração sanitária e sujeita o infrator às penalidades previstas em lei, sem prejuízo das demais sanções penais cabíveis. Não obstante essa previsão, a Lei n. 6.437/1977, que define as infrações à legislação sanitária, é omissa quanto aos agravos à saúde, cita exclusivamente *doença ou zoonose transmissível ao homem*, tampouco o Código Penal, que em seu art. 269, tipifica crime médico que deixar de denunciar à autoridade pública doença cuja notificação é compulsória.

Em todo caso, a maioria das violências contra a pessoa idosa é crime de ação penal pública incondicionada, por conseguinte, independentemente de representação, a Lei de Contravenções Penais preceitua:

Art. 66. Deixar de comunicar à autoridade competente:

I - crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício de função pública, desde que a ação penal não dependa de representação;

II - crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício da medicina ou de outra profissão sanitária, desde que a ação penal não dependa de representação e a comunicação não exponha o cliente a procedimento criminal.

Na mesma linha, o art. 57 do Estatuto do Idoso diz ainda ser infração administrativa deixar o profissional de saúde ou o responsável por estabelecimento de saúde ou instituição de longa permanência comunicar à autoridade competente dos casos de crimes contra idoso.

Acrescenta-se ainda que o preenchimento da ficha de notificação de violências interpessoais e autoprovocadas é uma atividade na linha de cuidado de atenção à saúde da pessoa idosa, vítima de violência, que abrange o acolhimento, o atendimento, os cuidados profiláticos, o tratamento, o referenciamento e a contrarreferência à rede de cuidado e a proteção social, além das ações de vigilância, prevenção das violências e promoção da saúde inclusive possibilitando atendimento prioritário da vítima na rede do Sistema Único de Saúde.

Percebe-se que a notificação compulsória dá visibilidade à violência contra pessoa idosa, cuja subnotificação aproxima-se de 70%, segundo pesquisa do IPEA, como também não se atém ao desdobramento da comunicação. Ao deflagrar procedimento investigatório, vai muito além, sendo um importante instrumento epidemiológico no diagnóstico dos agravos, na elaboração de política pública, na alocação de recursos, na organização dos serviços com formação de rede intra/intersectorial.

---

<sup>138</sup> BRASIL. Portaria GM/MS n. 1271/2014. Lista Nacional de Notificação Compulsória de Doenças, Agravos e Eventos de Saúde Pública.

É certa a inversão da pirâmide etária em pouco tempo, o que nos leva a perceber muito mais a necessidade de repensar a proteção da pessoa idosa, com fluxos de atendimento eficientes e que atendam aos anseios da Política Nacional do Idoso.

## REFERÊNCIAS

BAKER, A. A. **Granny-battering**. Modern geriatrics, v. 5, p. 24, 1975.

BRASIL. **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES**. Disponível em: <<http://cnes.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.948/2006, Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em: <<https://bit.ly/3wR2Qvg>>.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.958/2013, que estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <<https://bit.ly/34BXQOL>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3wMc23S>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **VIVA: Instrutivo – Notificação de Violência Interpessoal e Autoprovocada**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2S5Ktng>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ficha de Notificação Individual de Violência Interpessoal/Autoprovocada**, versão 5.1. Disponível em: <<https://bit.ly/3p937Xw>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<https://bit.ly/3pbRC1N>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.216/2001, dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: <<https://bit.ly/3wQkIM8>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1.778/2003, que estabelece a notificação compulsória de violência contra a mulher. Disponível em: <<https://bit.ly/3i5CII>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.340/2006. Lei Maria da Penha. Disponível em: <<https://bit.ly/3c99Qvr>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.288/2010, Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: <<https://bit.ly/3vTHwEY>>.



BRASIL. Lei n. 12.845/2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. Disponível em: <<https://bit.ly/3uHF2Is>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <<https://bit.ly/3id7Oy6>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.819/2019, que institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio. Disponível em: <<https://bit.ly/3ifltVg>>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 14.022/2020, de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e mulher em situação de violência doméstica e familiar em tempos de pandemia. Disponível em: <<https://bit.ly/3vDnAWW>>.

\_\_\_\_\_. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013). Disponível em: <<https://bit.ly/3ib39Nc>>.

\_\_\_\_\_. Portaria GM/MS n. 1271/2014. Lista Nacional de Notificação Compulsória de Doenças, Agravos e Eventos de Saúde Pública. Disponível em: <<https://bit.ly/3uHKLHO>>.

\_\_\_\_\_. Portaria MS/GM n. 254/2002, Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Disponível em: <<https://bit.ly/3uEdC6f>>.

\_\_\_\_\_. Portaria MS/GM n. 2.836/2011, Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Disponível em: <<https://bit.ly/3vNnVqk>>.

\_\_\_\_\_. Portaria MS/GM n. 2.866/2011. Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta. Disponível em: <<https://bit.ly/34JztyB>>.

\_\_\_\_\_. Portaria MS/GM n. 485/2014, que redefine o funcionamento do Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do SUS. Disponível em: <<https://bit.ly/2SHmhaV>>.

\_\_\_\_\_. Portaria MS/GM n. 2.311/2014. Altera a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta. Disponível em: <<https://bit.ly/3pfcZz1>>.

\_\_\_\_\_. Portaria MS/GM n. 4.384/2018, Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Povo Cigano/Romani. Disponível em: <<https://bit.ly/2TxVhv0>>.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial n. 1/2015, que institui a Comissão Interministerial de Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CIEV-LGBT). Disponível em: <<https://bit.ly/3uPROVH>>.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial SPM/MJ/MS n. 288/2015, que estabelece orientações para a organização e a integração do atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e pelos profissionais de saúde do Sistema Único de Saúde quanto à humanização do atendimento e ao registro de informações e à coleta de vestígios. Disponível em: <<https://bit.ly/3pd0JPr>>.

BRASIL. Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra – Juventude Viva (2014). Disponível em: <<https://bit.ly/2TzXje7>>.

\_\_\_\_\_. Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN. Violência Interpessoal/Autoprovocada, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3uJ9guK>>.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Resolução CFP n. 10/2005. Aprova o Código de Ética Profissional do Psicólogo. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3i9RFcl>>.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução CNS n. 218 de 06 de março de 1997. Reconhece como profissional de saúde de nível superior as seguintes categorias: assistentes sociais, biólogos, profissionais de educação física, enfermeiros, farmacêuticos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, médicos, médicos veterinários, nutricionistas, psicólogos e terapeutas ocupacionais. Brasília, DF: Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://bit.ly/3uBq7jf>>.

INPEA – INSTITUTO NACIONAL DE PERÍCIAS DE ENGENHARIA E AUDITORIAS. **Rede internacional para a prevenção de maus-tratos contra o idoso**. São José: Inpea, 2014. Disponível em: <[www.inpea.net](http://www.inpea.net)>.

KRUG EG et al., eds. *World report on violence and health*. Geneva, World Health Organization, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3vtekES>>.

MINAYO, M. C. S. **Violência contra idosos: o avesso do respeito à experiência e à sabedoria**. Brasília: SEDH, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa**. É possível prevenir. É necessário superar. Brasília: SDH, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3uN4JaU>>.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, L. C. D. **Importância da Política Nacional do Idoso no Enfrentamento Da Violência**. Disponível em: <<https://bit.ly/34oQmhW>>.

PASITANO, M.T.; CAMARANO, A.A.; MACHADO, L. **Idosos Vítimas de Maus-Tratos Domésticos: Estudo Exploratório das Informações Levantadas nos Serviços de Denúncia**. Texto Para Discussão n° 1200 IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3i7RU8j>>.

Pesquisa Nacional sobre Notificação da Violência contra o Idoso realizada Caravana da Pessoa Idosa em parceria com GNDH, e AMPID, Brasil, 2014.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Linha do Cuidado para Atenção Integral à Saúde da Pessoa em Situação de Violência no Município de São Paulo**. Disponível em: <<https://bit.ly/3pdRYEO>>.

## **CADASTRO NACIONAL DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

Lúcia Iloízio Barros Bastos<sup>139</sup>

Recentemente tivemos a oportunidade de participar da Maratona de Direitos Fundamentais, onde um dos temas abordados foi o Cadastro Nacional de Violência Doméstica. Assim e com o objetivo de apresentar o referido cadastro, apresentamos neste artigo breve resumo do conteúdo da palestra ministrada.

Entre muitas inovações que trouxeram a Lei Maria da Penha, foi atribuído ao Ministério Público a obrigatoriedade de cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher<sup>140</sup>.

Tal cadastro, contudo, somente foi visibilizado pelas ações inicialmente realizadas pela então Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (COPEVID/GNDH/CNPG)<sup>141</sup>, que, em 2011, dedicou-se ao tema e à delimitação de quais dados deveriam ser coletados para instruir o referido cadastro determinado por lei.

Intensos foram os debates acerca da finalidade do referido cadastro e sua utilidade, bem como da identificação de quais informações seriam as mais relevantes. A ideia central era que cada unidade do Ministério Público utilizasse a mesma metodologia na reunião de informações relativamente aos casos de violência doméstica, de forma que pudessem ser comparados e analisados.

O objetivo inicialmente idealizado foi de que pudesse minimamente o cadastro contribuir para o estudo e a criação de políticas públicas mais apropriadas à cada região de nosso país, dadas as características típicas das mais diversas áreas, desde as áreas urbanas até rurais e ribeirinhas, além de cidades situadas em área de fronteira e áreas de florestas.

O ideal daquela comissão, de tão grandioso e complexo, encontrou diversas dificuldades para sua concretização, especialmente por questões relacionadas à estrutura das Promotorias de Justiça com atribuição para a temática, como também outras relacionadas à informatização e busca de dados.

---

<sup>139</sup> Promotora de Justiça, titular da 2ª Promotoria de Justiça junto ao I Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Capital, Estado do Rio de Janeiro.

<sup>140</sup> Dispõe o artigo 26, inciso III, da Lei 11.340/2006:

*“Art. 26. Caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário:*

*...III- cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.”*

<sup>141</sup> Sobre o CNPG (Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais): <<https://www.cnpg.org.br/index.php/quem-somos/o-que-e-o-cnpg>> e <<https://www.cnpg.org.br/index.php/estatuto-do-cnpg-artigo>>.

A COPEVID (Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher) é uma das Comissões Permanentes do Grupo Nacional de Direitos Humanos do CNPG que têm por finalidade a discussão de questões práticas e teóricas e o intercâmbio de experiências na área de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher (Disponível em: <<https://www.cnpg.org.br/index.php/gndh/3362-comissao-permanente-de-combate-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-copevid>>).

Posteriormente, o cadastro passou a ser objeto de estudo e análise também pela Comissão de Direitos Fundamentais, que manteve em boa parte a estrutura de informações organizadas pela COPEVID, sobrevivendo em janeiro de 2016 a Resolução 135<sup>142</sup>, que instituiu oficialmente o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

A partir de então, o cadastro surge com a meta de ser nacional. Cada unidade do Ministério Público passaria a ser responsável pela reunião de informações do cadastro e envio à base do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual condensaria os dados e os divulgaria em plataforma aberta para consulta.

A primeira versão da taxonomia dos campos a serem utilizados<sup>143</sup> previa, quanto aos dados dos agressores, informações concernentes a nome, filiação, idade, data de nascimento, sexo, cor e raça, nacionalidade, naturalidade, escolaridade e renda. Com relação às vítimas, ainda incluía informações relativas à existência de deficiência prévia e orientação sexual. Quanto aos dados do caso, data, hora, ambiente da agressão e vínculo com o agressor.

A taxonomia original ainda previa a exigência de informações outras, relativamente à existência de fatores indicadores de risco, o que trazia lista com cerca de 15 itens.

Assim, tratava-se de extenso cadastro, com inúmeros campos, propiciando a persistência de dificuldades para sua implementação. O cadastro continha um alto número de dados a serem preenchidos, o que demandava tempo e criação de campos específicos pelos setores de informática.

Muitos campos não eram preenchidos porque o dado não constava dos autos dos processos, pois não chegavam a ser colhidos por ocasião da confecção dos Registros de Ocorrência nas Delegacias e não se afigurava razoável telefonar ou fazer contato com os envolvidos para coleta de dados pessoais específicos. Em verdade, nem tempo disponível havia para esse tipo de diligência, considerando o grande volume de feitos relativos à violência doméstica e familiar contra a mulher em tramitação nos mais diversos órgãos de execução.

Por tal motivo, entre 2018 e 2019, novos ajustes foram realizados para o fim de otimizar a coleta de informações e reduzir o *deficit* de cadastramento de casos, sendo apresentada então nova taxonomia.<sup>144</sup>

Nesse momento, procurou-se reduzir os campos a serem preenchidos, sem afastar-se de sua meta, que é de impulsionar a concretização de ações preventivas e de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

O processo de revisão da taxonomia do cadastro optou por concentrar mais informações da vítima e excluir dados relativos aos agressores. O objetivo foi focar na proteção das mulheres. Para tanto foram excluídas as informações relativas a raça e cor do agressor, naturalidade, escolaridade e renda.

<sup>142</sup> Íntegra da Resolução pode ser consultada em: <<https://200.142.14.29/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1351.pdf>>.

<sup>143</sup> Arquivo sobre a primeira taxonomia adotada pode ser consultada em: <[https://200.142.14.29/portal/images/Tabela\\_Taxonomia.pdf](https://200.142.14.29/portal/images/Tabela_Taxonomia.pdf)>.

<sup>144</sup> Arquivo com a taxonomia vigente: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/CNVD/Carta\\_ExpMotivos\\_\\_e\\_Taxonomia-CNVD.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/CNVD/Carta_ExpMotivos__e_Taxonomia-CNVD.pdf)>.

Com relação às vítimas, foram excluídos temporariamente os campos sobre orientação sexual e renda.

Outro avanço obtido foi a exclusão dos campos sobre os fatores de risco identificados, pois tal questão merecia tratamento específico, o que já vinha sendo realizado por outro grupo no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP, encarregado por novo estudo quanto à utilização desses dados. Visava-se com essa medida oportunizar melhor utilização dessas informações na prática diária das Promotorias de Justiça, mediante a utilização da “Avaliação de Risco”, a qual poderia ser também disponibilizada para uso pelos demais serviços de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Atualmente, o Formulário de Avaliação de Risco encontra-se disciplinado pela Resolução Conjunta n. 5, de 3 de março de 2020, CNJ/CNMP<sup>145</sup>, constituindo método adotado e aplicado pelos mais diversos serviços de atendimento à mulher, bem como pelo Poder Judiciário e Ministério Público.

Mais recentemente, em 6 de maio de 2021, foi publicada a Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021, que reafirma a instituição e o uso do Formulário de Avaliação de Risco.<sup>146</sup>

Assim, realizados os ajustes na taxonomia do Cadastro Nacional de Violência Doméstica, foram expedidos ofícios a todos os Ministérios Públicos com as informações pertinentes às alterações e solicitada a adequação dos sistemas.

O Comitê Gestor do Cadastro Nacional realizou visitas a três unidades (MPMG, MPRN e MPPB), ressaltando a importância de sua implementação e de suas informações, solicitando a realização dos ajustes necessários nos sistemas informatizados e de reforço à estrutura de pessoal para sua concretização. Contudo, o que restou evidente foi a deficiência das estruturas de tecnologia e informação e também dos órgãos de execução.

Entretanto é preciso dar um passo à frente, rever a situação específica de cada MP e utilizar de estratégias outras que possam favorecer a adesão ao Cadastro.

Convênios com a Polícia Civil e o Tribunal de Justiça podem ser úteis para extração de dados. Mas a realidade em cada Estado tem particularidades que constituem verdadeiro obstáculo nos ajustes de convênios, justamente porque de uma forma ou de outra a Polícia Civil será onerada.

A crise financeira que já assolava os Estados, intensificou-se com a pandemia.

O momento, porém, é oportuno para estudar novas estratégias e novamente sensibilizar os Procuradores-Gerais para a necessidade de dar efetividade ao comando da Lei Maria da Penha, especialmente quanto ao cadastro de casos de violência doméstica. Já são quase 15 anos de vigência da LMP, e é preciso as instituições envolvidas unam forças para sua concretização.

<sup>145</sup> Íntegra da Resolução Conjunta pode ser acessada em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original215815202003045e6024773b7dc.pdf>>.

<sup>146</sup> O texto na íntegra pode ser consultado em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14149.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.149%2C%20DE%205,de%20viol%C3%Aancia%20dom%C3%A9stica%20e%20familiar](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14149.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.149%2C%20DE%205,de%20viol%C3%Aancia%20dom%C3%A9stica%20e%20familiar)>.

## **FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DE RISCO COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES**

Claudia R. Santos Albuquerque Garcia<sup>147</sup>

Sara Gama Sampaio<sup>148</sup>

### **RESUMO**

O artigo apresenta o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instituído pela Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021, como uma importante estratégia de prevenção e enfrentamento de crimes e de demais atos de violência doméstica e familiar praticados contra as mulheres, resgatando o percurso histórico da implementação da ferramenta de avaliação de risco no contexto brasileiro. Ressalta a particularidade do instrumento como uma notável experiência de união de esforços entre o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça. O Formulário Nacional de Avaliação de Risco ganha salutar relevância como marco legal brasileiro, de utilização imprescindível pela Polícia Civil, voltado a aumentar a proteção das mulheres em situação de violência doméstica, evitando o agravamento das violências e diminuindo o risco de feminicídio.

**Palavras-chave:** Lei n. 14.149/21. Avaliação de risco. Lei n. 11.340/06.

### **1. INTRODUÇÃO**

<sup>147</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Assessora do Gabinete da Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Espírito Santo. Membro do Cadastro Nacional de Violência Doméstica no Conselho Nacional do Ministério Público. Membro do Grupo de Trabalho de Combate à Violência Doméstica e Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos (GT6) no Conselho Nacional do Ministério Público (2018-2021). Coordenadora Estadual do Núcleo de Enfrentamento das Violências de Gênero em Defesa dos Direitos das Mulheres – NEVID/MPES (2016-2020). Doutoranda em Direitos e Garantias Fundamentais. Mestre em Segurança Pública. Especialista em *Diritto Penale e violenza domestica. Crimini di genere e abusi contra i minori*, pela Universidade Degli Studi di Roma, Itália. Especialista em *Corso Di Formazione Violenza de Gênero Y Política de Drogas* (Bogotá, Colômbia). Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal e pós-graduada em Direito Urbano e Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: crsantos@mpes.mp.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6556099090863721>.

<sup>148</sup> Promotora de Justiça titular da 1ª Promotoria especializada em crimes de violência doméstica e familiar da capital, atual 24ª Promotoria. Coordenadora do Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher e população LGBT GEDEM – 2020. Graduada em Direito pela UCSAL – 1986. Especialista em Ciências Criminais e Criminologia pela FESMIP/UNEB – 2010. Coautora do livro “Sistema de Justiça, Direitos Humanos e Violência no Âmbito Familiar”. Coordenadora da Comissão Permanente de Violência Doméstica contra a Mulher- COPEVID desde 2019. Membro convidada do Comitê Gestor do Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do CNMP – desde 2018. Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela UFBA – 2017. Coautora do livro “Vida e Legado Jurídico de Antônio José Marques Neto. Estudos de admiradores em homenagem a sua memória”- 2020. Possui formação complementar pela *Università Degli Studi di Roma Tor Vergata em Diritto Penale e Violenza Domestica : I Reati de Genere e Gli Abusi All Infanzia* – 2016. Possui curso de Atualização/Formação complementar “Violência Doméstica e Crimes de Gênero, a Experiência Espanhola”, pela Universidade de Sevilha, Espanha – 2018. Possui curso de extensão “Violencia de Genere y Política de Drogas em América Latina: La Experiencia Colombiana” – 2019. Possui curso de extensão “Liderança em Tempos de Crise”, pela UFBA – 2019. Palestrante em nível nacional e internacional sobre aspectos da Violência Contra a Mulher.

A Constituição da República Federativa de 1988, fruto do processo de redemocratização pós-ditadura de 1964, conferiu ao Ministério Público brasileiro a missão de defender a ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Desde então, a instituição vem alcançando novos contornos e uma maturidade que a conduziu a uma atuação menos demandista e mais resolutiva.

Nesse sentido, o Ministério Público brasileiro, consciente do seu papel constitucional, vem, ao longo dos anos, articulando-se institucionalmente, buscando conferir maior efetividade e impacto social às ações elencadas na Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.

O Brasil ocupa a 5ª posição no cenário de mortes violentas intencionais contra as mulheres (ONU Mulheres e ACNUDH), visto que, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019), o companheiro ou ex-companheiro da vítima foram autores de 88,8% dos feminicídios.

Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – Central Ligue 180, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, apontam que houve um aumento de 36% nos registros de violência doméstica e familiar contra as mulheres no mês de abril de 2020, em relação ao mesmo período do ano de 2019, o que tem levado os Poderes Executivo e Legislativo e o Sistema de Justiça e de Segurança Pública a buscar estratégias e implementar medidas voltadas a cumprir o compromisso do Estado brasileiro em assegurar a universalização dos direitos e garantir às mulheres o direito a viver sem violência (LIGUE 180, 2020).

O relatório “Progresso das Mulheres no Mundo 2019-2020: famílias em um mundo em mudança”, publicado pela ONU Mulheres, revela que 17,8% das mulheres no planeta, algo próximo de uma em cada cinco, relataram violências física ou sexual de seus companheiros nos últimos 12 meses (UN WOMEN, 2019, p. 27).

O Mapa da Violência 2015 aponta que o Brasil apresenta uma taxa de 4,8 homicídios por 100 mil mulheres, o que coloca o país na 5ª posição no cenário de mortes violentas intencionais contra as mulheres, observados dados padronizados enviados por 83 países, coletados junto à Organização Mundial da Saúde (WAISELFSZ, 2015, p. 27).

Dentro dessa perspectiva geral de urgências no enfrentamento de violações dos Direitos Humanos das mulheres, a publicação da Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021, que institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher em situação de violência doméstica e familiar, apresenta-se como um vetor que busca garantir a melhoria das condições de acesso das mulheres ao Sistema de Justiça e de Segurança Pública e o aprimoramento na qualidade dos serviços da rede de atendimento elencados na Lei Maria da Penha.

Este artigo pretende apresentar o Formulário de Avaliação de Risco como uma importante estratégia de prevenção e enfrentamento de crimes e de demais atos de violência doméstica e familiar praticados contra as mulheres e resgatar o percurso histórico jurídico da implementação da ferramenta de avaliação de riscos em situações de violência doméstica contra as mulheres no contexto brasileiro.

## 2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DA IMPLEMENTAÇÃO DA FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO DE RISCO NO CENÁRIO NACIONAL

Dentro da perspectiva geral de racionalização de estratégias voltadas a fortalecer o enfrentamento da violência de gênero perpetrada contra as mulheres, apresenta-se a adoção das “Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres” (BRASIL, 2016a). O documento é uma adaptação às especificidades brasileiras do “Protocolo regional para a investigação com perspectiva de gênero dos crimes de violência contra as mulheres cometidos no âmbito intrafamiliar”, desenvolvido pela Conferência de Ministros de Justiça dos Países Ibero-americanos (COMJIB) e pela *Asociación Ibero-americana de Ministerios Públicos (AIAMP)* em parceria com o Programa para *la Cohesión Social em America Latina Eurosocial* (EUROSOCIAL, 2016).

O trabalho de regionalização das “Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero”, garantindo adequação às realidades e legislações brasileiras voltadas à proteção integral das mulheres em situação de violência doméstica e intrafamiliar e o respeito ao Direito Humano das mulheres a uma vida livre de violências, é resultado de uma construção coletiva entre a Comissão Permanente de Promotores de Justiça de Violência Doméstica (COPEVID), o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e do Sistema de Reforma do Judiciário (SRJ), a Secretaria de Polícias para as Mulheres (SPM/MiMIDH) e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), com a parceria do Programa para a Coesão Social na América Latina EUROSOCIAL (BRASIL, 2016a).

Ainda no ano de 2016, a COPEVID aprovou, junto ao Colégio Nacional de Procuradores-Gerais, o Enunciado n. 34, firmando entendimento sobre observação das Diretrizes Nacionais:

O Ministério Público deve investir na capacitação de seus membros para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, utilizando-se como documentos de referência as ‘Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero’ da COMJIB/EUROSOCIAL e as ‘Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres – Femicídios’ da ONU Mulheres. (Aprovado na I Reunião Ordinária do GNDH em 05/05/2016 e pelo Colegiado do CNPG em 15/06/2016) (BRASIL, 2016b)

Nesse contexto de orientações a membras(os) e servidoras(es) do Ministério Público e a profissionais e instituições do Sistema de Segurança Pública, padronizando entendimentos e incorporando as disposições da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, encontramos a avaliação de risco como uma ferramenta que visa subsidiar a adoção de medidas protetivas de urgência ou cautelares para evitar risco de agravamento das violências sofridas e do feminicídio.



O enfrentamento da violência doméstica e familiar praticada contra as mulheres é um problema complexo e multidimensional, e os números alarmantes no contexto brasileiro indicam que precisamos ir além das concepções e estratégias que temos desenvolvido. A avaliação do risco é uma ferramenta que subsidia a adoção das medidas protetivas de urgência mais adequadas a aumentar a proteção da mulher em situação de violência. De acordo com estudo realizado por Marcela Novais Medeiros, em sua tese de Doutorado em Psicologia Clínica e Cultura “Avaliação de risco em caso de violência contra mulher perpetrado por parceiro íntimo”, a eficiência do instrumento exige árdua atuação e comprometimento dos profissionais da rede de atendimento na identificação da situação de violência, na avaliação e na gestão dos riscos, bem como na responsabilização do agressor (MEDEIROS, 2015).

Em agosto de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) assinou, em cooperação com a Delegação da União Europeia no Brasil, declaração conjunta sobre o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher. No ano de 2018, em continuidade à cooperação já firmada entre a União Europeia e o Brasil, o CNMP iniciou o desenvolvimento de uma ferramenta de avaliação de riscos nos crimes de violência doméstica contra a mulher, que inicialmente foi concebida como “Formulário de Avaliação de Risco para o Cadastro Nacional de Violência Doméstica: um instrumento para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher”.

Assim, em dezembro de 2018, durante o 2º Seminário Internacional Brasil-União Europeia: caminhos para a prevenção da violência doméstica contra a mulher, promovido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em Brasília, foi assinado um acordo de cooperação para implementar um formulário nacional de avaliação de risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. O formulário nacional, que recebeu o nome de FRIDA, é um protocolo desenvolvido por pesquisadores, tomando por base estudos científicos, experiências internacionais e nacionais, como as do Ministério Público do Espírito Santo, do Distrito Federal, do Rio Grande do Norte e de São Paulo. Sendo assim, houve a assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério dos Direitos Humanos para implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida (FRIDA) (BRASIL, 2019a). Registre-se que atualmente o FRIDA é aplicado nos atendimentos realizados pelo canal Ligue 180 por meio do Programa do Governo Federal.

Em junho de 2019, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Resolução n. 284/19, instituindo o Formulário Nacional de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (BRASIL, 2019b). A leitura dessa resolução nos indica que o órgão adotou um formulário de riscos diverso do que foi desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por não acolher a metrificacão dos riscos que o FRIDA preconiza. O documento desenvolvido, até então pelo CNMP, indica o grau de risco em que a mulher em situação de violência doméstica se encontra, por meio de uma escala de classificação da gravidade de risco. O texto que justificativa a Resolução n. 284/19 de forma clara aponta a divergência, estabelecendo

que a quantificação do risco do cometimento de um ato futuro de violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como a individualização da

correspondente medida protetiva de urgência e/ou cautelar, constituem tarefa de cunho eminentemente jurisdicional (BRASIL, 2019b).

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, foi apresentada proposta de Resolução para implementação no âmbito do Ministério Público brasileiro. O relator da proposta de resolução sobre a adoção e a implementação do Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida proporcionou amplo espaço de oitiva, notificando os Ministérios Públicos da União e dos Estados e os Presidentes das associações ministeriais, para que se manifestassem acerca do conteúdo da proposta (BRASIL, 2020c).

Cabe registrar que a COPEVID, em reunião realizada em 18 de novembro de 2019, encaminhou ao CNMP cópia da Ata da reunião entre os dias 11 e 13 de novembro de 2019, em que consta solicitação de uma reunião conjunta entre CNMP/COPEVID e Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (CNJ/FONAVID), em um prazo exíguo, a fim de evitar incompatibilidade entre os dois formulários, sugerindo a suspensão da aplicação e da implementação do FRIDA até a realização da referida reunião.

Para alcançar convergência de entendimento entre as instituições interessadas, foi promovida, no Conselho Nacional do Ministério Público, uma reunião conjunta, capitaneada pelo Conselheiro Dr. Sebastião Vieira Caixeta, relator da Proposição n. 1.00392/2019-70, com representantes do CNJ, da COPEVID e do FONAVID, da qual subscritoras desse artigo tiveram a honra de participar (BRASIL, 2020c), onde firmou-se o entendimento de que ambos os Conselhos deveriam adotar modelo único do formulário de riscos com a instituição de um grupo de trabalho.

Em um verdadeiro espírito de construção coletiva voltado a atender aos objetivos almejados pelo Sistema de Justiça brasileiro no combate à violência doméstica contra as mulheres, propostos pela Lei Maria da Penha em busca de integração entre os agentes da rede, as tratativas evoluíram com uma profícua parceria entre COPEVID e FONAVID. O grupo de trabalho contou com a atuação das(os) atoras(es) que representam Juízas(es) e Promotoras(es) de Justiça que lidam com a temática da violência doméstica e familiar contra as mulheres e que juntos se debruçaram sobre a proposição do formulário, adequando-o às necessidades pátrias. A experiência de quem atua “na ponta”, responsável pelos encaminhamentos e decisões judiciais, possibilitou o desenvolvimento de um formulário atento às diferenças estruturais de cada um dos 5.570 municípios do país, tornando viável sua aplicação conforme realidade local.

Como fruto do grupo de trabalho, instituído a partir da reunião conjunta, resultou o encaminhamento da proposta de modelo único do Formulário Nacional, deliberado e aprovado pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, na 1ª Sessão Ordinária, realizada em 11 de fevereiro de 2020, e pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça, na 304ª Sessão Ordinária, realizada em 18 de fevereiro de 2020.

Foi aprovada, então, a Resolução Conjunta n. 05, de 3 de março de 2020, instituindo o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, para prevenção e enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (BRASIL, 2020a).

### 3. FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO

Como apontado, a avaliação do risco é uma ferramenta que subsidia a adoção das medidas protetivas de urgência mais adequadas a aumentar a proteção da mulher em situação de violência doméstica. Desde março de 2020, esse instrumento encontra-se normatizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Conselho Nacional de Justiça como uma política a ser observada pelas Instituições como forma de prevenir o agravamento da violência para vítimas sobreviventes de feminicídios e adoção de estratégias para o encaminhamento das mulheres às redes de serviços especializadas.

Importante registrar que, em observância às “Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres” e às orientações do CNMP, o Ministério Público de vários estados brasileiros vinha implementando a ficha de avaliação de riscos como política de proteção integral às mulheres em situação de violência doméstica, como já destacado Espírito Santo, Distrito Federal, Rio Grande do Norte e São Paulo.

Assim a entrada em vigor da recente Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021, que institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco como instrumento de uso obrigatório pela Polícia Civil, no momento de registro da ocorrência policial por parte da mulher vítima de violência doméstica e familiar, ou, em sua impossibilidade, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário (art. 2º, § 2º), constitui-se norma simples e de eficácia já comprovada em outros países, que irá direcionar as ações a serem empreendidas de imediato para resguardar a vida e a integridade física e psíquica da ofendida, bem como para as ações voltadas para a prevenção de eventos irreversíveis e letais.

Não se pode olvidar que os artigos de uma lei devem ser interpretados sistemática e teleologicamente, o que permite, em uma situação de violência doméstica e familiar contra as mulheres, a análise desse risco grave ser evidenciada por meio do formulário, possibilitando a tomada urgente de medidas céleres e incisivas como o afastamento imediato do autor, busca e apreensão de arma, e até mesmo a decretação da custódia em flagrante ou preventiva, retirando a vítima desse nefasto contexto que poderá efetivamente fazer a diferença entre a vida e a morte dessa mulher.

Observe-se que essa festejada norma faculta ainda “a utilização do formulário por outros órgãos e entidades públicas ou privadas que atuem na área de prevenção e de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher” (art. 2º, § 3º), ampliando o uso do instrumento por serviços de saúde, assistência social, apoio psicológico, entre outros, o que favorece a sua capilaridade por meio de serviços que por vezes representam a única porta de entrada que a mulher em situação de violência encontra.

A Lei n. 14.149/21 fortalece a importância da rede de enfrentamento da violência contra as mulheres, ressaltando que a maior característica de uma rede está justamente na atuação articulada entre as instituições dos serviços públicos e privados, visando primordialmente expandir estratégias que garantam a prevenção da violência, bem como a responsabilização dos agressores, vez que, ao potencializar a aplicação desse instrumento por todos os agentes, seja da área da saúde, assistência social, segurança ou justiça, possibilitará desvelar demandas diagnosticadas pelo monitoramento feito,

notadamente porque uma das estratégias que o formulário impõe, além da adoção das ações emergenciais, é uma atuação articulada voltada à gestão dos riscos.

Vale ressaltar que, nos casos em que mulher em situação de violência for auxiliada por profissionais capacitados para responder às questões, cópias do relatório devem ser encaminhadas para os serviços identificados como prioritários na localidade onde a mulher se encontrar, para que possam conhecer e acompanhar o desfecho do caso, assegurando o conhecimento da dinâmica relacional, mesmo porque sabemos que a violência contra as mulheres é cíclica, e um fato que inicialmente oferecia baixo risco pode agravar-se rapidamente, de forma que o compartilhamento das informações imprima uma maior eficiência nas medidas que devem ser adotadas.

Não obstante todo arcabouço estatístico que demonstra a urgência das medidas de enfrentamento da violência contra as mulheres, a realidade demonstra que ainda hoje elas enfrentam vários obstáculos para acessarem os serviços: medo, vergonha e culpa, entre outros, e muitas vezes, quando o fazem, acabam por não conseguir uma resposta que lhes proporcione a segurança de que o seu caso está sob o amparo estatal e receberá uma resolução adequada, fortalecendo, uma vez mais, a aplicação do formulário.

Defende-se ainda que o formulário contribui para a difusão das ações disponíveis pelas instituições e organismos integrantes da rede, atendendo a um clamor de agentes do Sistema de Justiça e de Segurança Pública e dos Movimentos de mulheres, como estratégia hábil a aumentar o acesso à Justiça e garantir melhor resposta estatal às partes. Importante lembrar que o ponto fulcral da Lei Maria da Penha é a proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, e que sua efetividade está diretamente relacionada a uma rede de serviços integrada.

A Lei n. 14.149/21 apresenta-se como uma potente estratégia, em atendimento ao princípio da proteção integral às mulheres em situação de violência doméstica (VERAS,2018), estabelecido pela Lei Maria da Penha, que visa garantir a execução das medidas necessárias para coibir a violência atual, ao mesmo tempo em que, pela facilidade do seu preenchimento, possibilita aumentar o coeficiente da segurança para a prevenção ao feminicídio.

## **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pretendeu o artigo apresentar o Formulário Nacional de Avaliação de Risco como estratégia que busca aprimorar práticas dos Sistemas de Justiça e de Segurança Pública e demais órgãos do Poder Executivo, como forma de subsidiar a adoção das medidas protetivas de urgência mais adequadas a aumentar a proteção das mulheres em situação de violência, de prevenir o agravamento da violência para vítimas sobreviventes de feminicídios e adoção de estratégias para o encaminhamento das mulheres às redes de serviços especializados.

Apontou-se a Lei que instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no cenário brasileiro como marco legal da avaliação de risco às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Viu-se que a Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021, promoveu grandes avanços nos procedimentos de acesso das mulheres à Justiça, proporcionando ferramentas eficazes e seguras de proteção, cabendo aos Sistemas de Justiça e de Segurança Pública aceitarem os desafios postos e se adequarem ao instrumento, ainda pouco difundido no contexto brasileiro, mas que, ao ser aplicado no primeiro atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, contribuirá para interromper a escalada de violências e diminuir o risco de feminicídio.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Ligue 180 registra aumento de 36% em casos de violência contra mulher. **Agência Brasil**, Brasília, 30 maio 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/ligue-180-registra-aumento-de-36-em-casos-de-violencia-contra-mulher>>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações para o uso do Formulário de Avaliação de Risco FRIDA**. Brasília: 2019a. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/Frida\\_1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/Frida_1.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ementa. Proposição. Resolução para Adoção e Implementação do Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida (FRIDA) no Ministério Público Brasileiro. Aprovação de Substitutivo. Resolução Conjunta do CNMP e do CNJ para Adoção de Formulário Nacional de Avaliação de Risco no Âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público. Proposição n. 1.00392/2019-70. Relator: Conselheiro Sebastião Vieira Caixeta. **Portal do CNMP**, 11 fev. 2020c. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/12914-cnmp-aprova-proposta-sobre-adocao-e-implementacao-de-formulario-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-contra-a-mulher>>. Acesso em: 28 set 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 284, de 5 de junho de 2019. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 111, 7 jun. 2019b. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2925>>. Acesso em: 28 set. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução Conjunta n. 05, de 3 de março de 2020. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público e dá outras providências. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, nº 49, 3 mar. 2020a. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3218>>. Acesso em: 28 set. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução n. 313, de 19 de março de 2020. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial. **Diário de Justiça Eletrônico**,

Brasília, n. 71, 19 mar. 2020b. Disponível em:  
<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 out. 1941. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 28 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2020d. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm)>. Acesso em: 28 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 14.022, de 7 de julho de 2020. Altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2020e. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14022.htm)>. Acesso em: 28 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria de Políticas para Mulheres; Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diretrizes nacionais de feminicídio**: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília, abr. 2016a. Disponível em:  
<<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/810>>. Acesso em: 27 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público. Grupo Nacional de Direitos Humanos. Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. **Enunciado n. 34**

(005/2016), de 5 de maio de 2016b. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher/>>. Acesso em: 28 set. 2020.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Ministério Público do Estado. Portaria n. 6.093, de 28 de maio de 2018. Altera a denominação do Núcleo de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher para Núcleo de Enfrentamento às Violências de Gênero em Defesa dos Direitos das Mulheres- NEVID, e regula a sua estrutura. **Bom dia MPES**, 29 maio 2018a. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/mpes/Arquivo/Documents/legislacao/html/P-ORTAR60932018.htm>>. Acesso em: 27 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento; Instituto Jones dos Santos Neves. **A Elaboração da Ficha de Avaliação de Risco do Espírito Santo** (Nota Técnica n. 54). Vitória: jul. 2018b. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/bd94764d-f2b4-415b-ac9e-20b140d16e5c.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

EUROSOCIAL (ed.) **Protocolo regional para a investigação com perspectiva de gênero dos crimes de violência contra as mulheres cometidos no âmbito intrafamiliar**. Madrid: mar. 2015. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA96C1DD8B5016C1F7E54FC2A62>>. Acesso em: 28 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero: princípios para atuação com perspectiva de gênero para o ministério público a segurança pública do Brasil**. Madrid: mar. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo\\_de\\_Genero/GeneroProtocolosInternacionais/2015%20-%20BRASIL%20e%20EUROSOCIAL%20-%20Diretrizes%20Nacionais%20de%20Investigacao%20Criminal.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/GeneroProtocolosInternacionais/2015%20-%20BRASIL%20e%20EUROSOCIAL%20-%20Diretrizes%20Nacionais%20de%20Investigacao%20Criminal.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: 2019 (ano 13). Disponível em: <<https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/13o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-fbsp-2019/>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 2. ed. São Paulo: 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Infogra%CC%81fico-vis%3ADvel-e-invis%3ADvel-2.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Violência Doméstica durante a Pandemia de Covid-19**. 3. ed. São Paulo: jul. 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-ed03-v2.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO (ed.). **Feminicídio: #invisibilidademata**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://assets-institucional->

[img.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2017/03/LivroFeminicidio\\_InvisibilidadeMata.pdf](http://img.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2017/03/LivroFeminicidio_InvisibilidadeMata.pdf).  
Acesso em: 27 set. 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Avançada. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde** (versão preliminar). Brasília: mar. 2014a (Nota Técnica n. 11). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140327\\_notatecniciadiest11.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecniciadiest11.pdf). Acesso em: 28 ago. 2018a.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Indicadores de Percepção Social – SIPS: Tolerância social à violência contra as mulheres**. Brasília: abr. 2014b. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24437&catid=120&Itemid=2](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24437&catid=120&Itemid=2). Acesso em: 28 ago. 2018b.

MEDEIROS, Marcela Novais. **Avaliação de risco em casos de violência contra a mulher perpetrada por parceiro íntimo**. 2015. xvi, 235 f., il. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica e Cultura) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher**, Belém, 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 9 set. 2018.

ONU MULHERES BRASIL. VIOLÊNCIA contra as mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU Mulheres. **ONU Mulheres Brasil**, Brasília, DF, 7 abr. 2020. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contras-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 28 set. 2020.

SPBANCÁRIOS. **Governo corta verba de pasta que combate violência doméstica**. São Paulo, 06 fev. 2020. Disponível em: <https://spbancarios.com.br/02/2020/governo-corta-verba-de-pasta-que-combate-violencia-domestica>. Acesso em: 28 set. 2020.

UN WOMEN – *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*. **Progress of the World's Women 2019-2020: families in a changing world**. Nova York, 2019. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

VERAS, Erica Verícia Canuto de Oliveira. **A masculinidade no banco dos réus: Um estudo sobre gênero, Sistema de Justiça Penal e a aplicação da Lei Maria da Penha**, Natal: do autor, 2018.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: CEBELA; FLACSO, 2015.



## **FOMENTO À CONSOLIDAÇÃO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL NA DEFESA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA QUE RESIDEM EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO: O HISTÓRICO DA PROPOSTA E A RESOLUÇÃO DO CNMP**

Melissa Cachoni Rodrigues<sup>149</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo busca apresentar uma breve análise acerca da importância da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos das pessoas com deficiência por meio das fiscalizações de instituições de acolhimento para esse público<sup>150</sup>, bem como fazer um relato do trabalho iniciado pela Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso (COPEDPDI) – do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ) – e, posteriormente, desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (GT 7), no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para regulamentar esse dever e auxiliar os membros do Ministério Público brasileiro na realização desse importante mister.

### **2. O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA JOVENS E ADULTOS COM DEFICIÊNCIA**

No Brasil, segundo o Censo IBGE 2010, o levantamento censitário apontou para o total de 45,6 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, representando 23,9% da população brasileira<sup>151</sup>.

É sabido que, por muito tempo, o afastamento das pessoas com deficiência do convívio social, seja por meio do acolhimento institucional ou de sua própria reclusão pela

<sup>149</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), atuante no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência. Membro do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (GT 7) da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Coordenadora da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso (COPEDPDI) do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ). Diretora da Região Sul da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID). Mestre em Direito Negocial – Área de Concentração: Empresarial, pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); Especialista em Bioética, pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduada em Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professora na Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná.

<sup>150</sup> A Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Federal n. 8.625/1993), em seu artigo 25, inciso VI, estabelece como função do Ministério Público “exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, ‘menores’, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência”.

<sup>151</sup> G1. **23,9% dos brasileiros declaram ter alguma deficiência, diz IBGE 2012.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/04/239-dos-brasileiros-declaram-ter-alguma-deficiencia-diz-ibge.html>>. Acesso em: 12. maio 2021.

família, inviabilizou esses sujeitos, acabando por retardar o adequado tratamento do tema pelo Estado e, por consequência, a implementação de políticas públicas adequadas para a garantia dos direitos dessas pessoas, inclusive no que se refere à moradia.

Sobre o direito à moradia, de acordo com a Lei Brasileira de Inclusão – LBI (Lei n. 13.146/2015):

Art. 31. A pessoa com deficiência tem **direito à moradia digna, no seio da família natural** ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva.

§ 1º O **poder público adotará programas e ações estratégicas para apoiar a criação e a manutenção de moradia para a vida independente** da pessoa com deficiência.

§ 2º A **proteção integral na modalidade de residência inclusiva será prestada no âmbito do Suas à pessoa com deficiência em situação de dependência que não disponha de condições de autossustentabilidade, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.** (grifou-se)

As Residências Inclusivas, conforme conceito trazido pelo art. 3º, X, da LBI, são:

X - residências inclusivas: unidades de oferta do **Serviço de Acolhimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas)** localizadas em áreas residenciais da comunidade, com estruturas adequadas, que possam contar com apoio psicossocial para o atendimento das necessidades da pessoa acolhida, **destinadas a jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência, que não dispõem de condições de autossustentabilidade e com vínculos familiares fragilizados ou rompidos;** (grifou-se)

De acordo com a Resolução n. 109/2009<sup>152</sup> do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), as Residências Inclusivas são classificadas como um serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. São instituições de acolhimento voltadas a jovens e adultos com deficiência (entre 18 e 59 anos), cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados, que não disponham de condições de autossustentabilidade, de retaguarda familiar temporária ou permanente e/ou estejam em processo de desligamento de instituições de longa permanência.

Trata-se de estrutura residencial aberta à comunidade, que tem como pressuposto que “a qualidade de vida do residente passa pela sua inclusão social, numa perspectiva de preservação e manutenção de uma cidadania ativa e das suas relações significativas”. Ademais, esse serviço tem como finalidade “propiciar a construção progressiva da autonomia e do protagonismo no desenvolvimento das atividades da vida diária, a participação social e comunitária e o fortalecimento dos vínculos familiares com vistas à reintegração e/ou convivência”<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

<sup>153</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações sobre o Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência em Residências Inclusivas:** Perguntas e Respostas, 2014, p. 17-18. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/caderno\\_residencias\\_inclusivas\\_perguntas\\_respostas\\_maio2016.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_residencias_inclusivas_perguntas_respostas_maio2016.pdf)>. Acesso em: 12. maio 2021.

O acolhimento de pessoas com deficiência, portanto, deve ser excepcional e, por óbvio, quando houver essa necessidade, o Estado<sup>154</sup> deve garantir que todos os seus direitos sejam preservados por meio do serviço ofertado, seja ele público ou privado, haja vista a vulnerabilidade ainda maior a que estas pessoas estão expostas, em especial porque usualmente possuem vínculos familiares frágeis ou inexistentes e também, muitas vezes, menor possibilidade de defender-se.

Nesse sentido, relevante destacar que as Residências Inclusivas possuem capacidade máxima de até 10 pessoas e possibilidade de proporcionar cuidado e atenção às necessidades individuais e coletivas, motivo pelo qual esses espaços devem contar, inclusive, com instalações físicas e mobiliário que respeitem as normas de acessibilidade, bem como profissionais capacitados para promover atendimento humanizado e de qualidade ao usuário, valorizando-se a manutenção dos vínculos familiares<sup>155</sup>.

Em um contexto em que o serviço que seria adequado para acolhimento de pessoas com deficiência ainda não se encontra implementado e difundido de forma adequada em todo o país, mesmo após mais de duas décadas e avanços legislativos, infelizmente, ainda é possível se deparar com equipamentos não tipificados onde residam pessoas com deficiência, inclusive instituições particulares (mediante remuneração ou não). Estas também devem ser alvo de preocupação e de acompanhamento pelo Poder Público, inclusive da atuação ministerial, porque, muitas vezes, são até clandestinas ou apresentam muitas irregularidades, constatando-se violações graves de direitos fundamentais, precariedade do serviço prestado e abusos de várias ordens.

Assim, especialmente a partir de denúncias realizadas quanto às condições desumanas em que muitas pessoas com deficiência vivem nos ambientes institucionais, vide, por exemplo, o relatório elaborado e publicado em 2018 pela *Human Rights Watch*, “Eles ficam até Morrer”: uma vida de isolamento e negligência em instituições para pessoas com deficiência no Brasil<sup>156</sup>, o qual ressalta que essas instituições no país ainda estão muito distantes dos parâmetros normativos. Tão relevante questão foi pautada no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), objetivando o aprimoramento da regulação da atuação ministerial, por meio de resolução acerca da temática.

### **3. PROPOSIÇÃO N. 1.00151/2019-67: POR UMA RESOLUÇÃO PARA REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL NA DEFESA DAS PESSOAS COM**

<sup>154</sup> LBI:

Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao esporte, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

<sup>155</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Op cit.

<sup>156</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. **Eles ficam até morrer**: uma vida de isolamento e negligência em instituições para pessoas com deficiência no Brasil. 2018. Disponível em: <[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/brazil0518port.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/brazil0518port.pdf)>. Acesso em: 12. maio 2021.

## DEFICIÊNCIA RESIDENTES EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

A proposta de edição de uma resolução pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em substituição à Recomendação n. 64/2018<sup>157</sup>, tramitou como Proposição n. 1.00151/2019-67<sup>158</sup> até que foi recentemente aprovada<sup>159</sup>, por unanimidade, pelo Plenário do CNMP, em 27 de abril de 2021, regulamentando a atuação do Ministério Público na defesa das pessoas com deficiência que residem em instituições de acolhimento.

Importante consignar que o texto inicialmente sugerido foi redigido no âmbito da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso (COPEDPDI) – do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE). Isto porque observou-se a necessidade de substituição da referida Recomendação n. 64/2018, tendo em vista a inadequação terminológica utilizada, “em especial no que tange ao termo instituição de longa permanência para pessoas com deficiência”.

Foi, então, encaminhada pela COPEDPDI, por meio do Ofício n. 01/2018, de 17 de julho de 2018, Moção de Esclarecimento à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) do CNMP, destacando que a referida recomendação denotava equívoco conceitual, impedindo o seu cumprimento, já que não há previsão no ordenamento jurídico brasileiro dessa modalidade de “instituições de longa permanência” para pessoas com deficiência.

Na sequência, a COPEDPDI convidou representantes da CDDF, Conselheiro do CNMP e Promotor-Assessor, para participarem da II Reunião Ordinária do GNDH de 2018, realizada em Fortaleza/CE, no mês de setembro. Desta reunião, definiu-se, como encaminhamento, a elaboração pela COPEDPDI de proposta de resolução, visando à adequação da Recomendação n. 64/2018, de modo que a minuta e a respectiva justificativa foram enviadas para análise da CDDF, por meio do Ofício n. 10/2018-COPEDPDI, de 21 de dezembro de 2018.

A Justificativa<sup>160</sup> apresentada fundamentou-se na significativa reestruturação do quadro normativo vigente de proteção às pessoas com deficiência, tendo em vista a entrada em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, com *status* de emenda constitucional<sup>161</sup>, da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, primeiro tratado de Direitos Humanos do século XXI, e seu protocolo facultativo. Com base nesta Convenção, foi instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa

<sup>157</sup> Dispõe sobre a atuação do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios na realização de visitas em instituições que atendam pessoas com deficiência em regime de acolhimento e/ou internação de longa permanência.

<sup>158</sup> CNMP. **Proposta de Resolução n. 3, de 26 de fevereiro de 2019**. Disponível em: Atos e Normas - Conselho Nacional do Ministério Público (cnmp.mp.br). Acesso em: 11 maio 2021.

<sup>159</sup> CNMP. **CNMP aprova proposta que regulamenta a atuação do Ministério Público na defesa de pessoas com deficiência que moram em instituições de acolhimento**. Disponível em: <[CNMP aprova proposta que regulamenta a atuação do Ministério Público na defesa de pessoas com deficiência que moram em instituições de acolhimento - Conselho Nacional do Ministério Público](#)>. Acesso em: 11 maio 2021.

<sup>160</sup> CNMP. **Proposta de Resolução**. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP\\_RES\\_PESSOAS\\_DEFICIENCIA.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP_RES_PESSOAS_DEFICIENCIA.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2021.

<sup>161</sup> Conforme ratificação pelo Congresso Nacional por meio do [Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008](#), com aprovação pelo rito especial previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal.

com Deficiência, Lei n. 13.146/2015, com a finalidade de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, visando à inclusão social e à cidadania. Neste sentido, argumentou-se que:

As pessoas com deficiência têm o direito de escolher seu local de residência e com quem morar, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, não podendo ser obrigadas a viver em determinado tipo de moradia, principalmente nos abrigos ainda existentes no Brasil, com grande número de pessoas, com reduzida equipe técnica, em péssimas condições estruturais e em situação de isolamento social. Segundo preceitua o artigo 31 da Lei Brasileira de Inclusão, a pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, a viver com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente, ou, ainda, em residência inclusiva, cabendo ao Poder Público adotar programas e ações estratégicas para apoiar a criação e a manutenção de moradia para a vida independente da pessoa com deficiência. Cabe também ao Poder Público a proteção integral na modalidade de residência inclusiva, que deverá ser prestada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) à pessoa com deficiência em situação de dependência que não disponha de condições de autossustentabilidade, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Com o objetivo de superar a prática do isolamento e preservar os vínculos familiares e comunitários, o serviço é oferecido em residências adaptadas, localizadas em áreas residenciais, com equipe especializada para prestar atendimento personalizado. É incontroverso que a legislação pátria não dá espaço à institucionalização das pessoas com deficiência em unidades totais (abrigos), dentre as quais se incluem as com deficiência intelectual e mental, devendo tal cenário ser enfrentado pelo Ministério Público e extirpado de nosso país. Recente relatório da Human Rights Watch, importante organização internacional não governamental que defende e realiza pesquisas sobre direitos humanos, intitulado “Eles ficam até morrer – uma vida de isolamento e negligência em instituições para pessoas com deficiência no Brasil”, publicado no ano de 2018, traz à tona uma realidade brasileira, que já deveria ter sido banida há muitos anos e que não atende os parâmetros mínimos de respeito aos direitos humanos. O mencionado relatório foi levado ao conhecimento do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, tornando clara a necessidade de adoção de medidas efetivas e planejadas por parte dos membros do Ministério Público para mudança deste cenário. O avanço legislativo não se mostrou suficiente para implementar as mudanças necessárias no quadro de violação de direitos humanos, decorrente da continuidade da existência destes abrigos e da institucionalização das pessoas com deficiência nestes locais.

A proposição, que “dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência residentes em instituições que prestem serviços de acolhimento de pessoas com deficiência e dá outras providências”, foi, então, recebida pelo ora Conselheiro Presidente da CDDF e por ele apresentada ao Plenário do CNMP na 2ª Sessão Ordinária de 2019, em 26 de fevereiro.

Em 15 maio de 2019, realizou-se reunião, no CNMP, para discutir os principais aspectos da minuta de Resolução elaborada pela COPEDPDI, da qual participaram duas representantes da COPEDPDI (do MPMA e MPRJ), e a assessoria do Conselheiro, então

Relator da proposta. Sugeriu-se, assim, para dar maior concretude à proposição, que fossem elaborados, como anexos à proposta de resolução, minuta de questionário a ser preenchido pelos Promotores de Justiça quando da realização da fiscalização e de roteiro de atuação funcional para subsidiar o cumprimento deste mister.

Em 13 de junho de 2019, por meio da Portaria n. 93, definiu-se nova composição do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (GT 7), o qual atua no âmbito da CDDF/CNMP<sup>162</sup>. Passaram a ser integrantes do grupo quatro membros atuantes na COPEDPDI, possibilitando importante diálogo entre os temas debatidos e de relevância nacional para a atuação do Ministério Público na defesa da pessoa com deficiência.

Já na primeira reunião do GT 7, realizada em 14 de agosto de 2019, tendo em vista a tramitação da Proposição supramencionada e o engajamento dos(as) Promotores(as) de Justiça integrantes com a temática, definiu-se, então, como primeira iniciativa dessa nova composição, a elaboração de formulário para fiscalização de instituições de acolhimento de pessoas com deficiência, bem como de Manual de Atuação Funcional.

A tarefa de elaboração da minuta de manual ficou a cargo do membro-colaborador Promotor de Justiça do MPCE e a de elaboração das propostas de formulários foi atribuída às membros colaboradoras Promotoras de Justiça do MPPR e do MPMA, respectivamente, as quais organizaram grupos de trabalho a partir de seus setores nos MPEs, CAOPs especializados, com equipe jurídica e equipe técnica multidisciplinar<sup>163</sup>.

Importante destacar que, na elaboração desse formulário, objetivou-se que o instrumento a ser aplicado pelo(a) Promotor(a) de Justiça fosse conciso e o mais objetivo possível, visando à sua exequibilidade, mesmo que o agente ministerial não esteja acompanhado por equipe técnica. Além do formulário principal voltado ao(à) Promotor(a) de Justiça, com o fim de alcançar maior amplitude no esforço fiscalizatório, foram propostos os seguintes anexos:

- planilha com informações mais detalhadas a ser preenchida pela instituição fiscalizada e entregue posteriormente ao(à) Promotor(a) de Justiça;
- formulário para aferição de acessibilidade a ser aplicado por Engenheiro/Arquiteto;
- formulário para avaliação dos processos de trabalho, das dinâmicas de funcionamento e da articulação da instituição com a rede de proteção, a ser aplicado por Equipes Técnicas (Assistente Social/Pedagogo/Psicólogo).

<sup>162</sup> De acordo com o “[Manual de Processos: Comissões Permanentes do CNMP](#)”, a Comissão de Acompanhamento da Atuação do Ministério Público na Defesa dos Direitos Fundamentais tem como objetivo “contribuir com o fortalecimento do Ministério Público brasileiro, estimulando o exercício das atribuições institucionais atinentes à defesa dos direitos fundamentais difusos, coletivos e sociais, em coerência com as diversas previsões constitucionais e legais que conferem ao órgão o poder-dever de atuar como agente de transformação da realidade social” (p. 11).

<sup>163</sup> No âmbito do MPPR, o grupo de trabalho foi formado por 10 profissionais: 1 Promotora de Justiça, 2 Assessoras Jurídicas, 4 Assistentes Sociais, 1 Psicóloga, 1 Pedagoga, 1 Engenheiro especialista em acessibilidade. Já no âmbito do MPMA, o grupo de trabalho foi composto por 6 profissionais: 1 Promotora de Justiça, 1 Assistente Social, 1 Psicólogo, 1 Assessor de Planejamento, 1 Profissional de Planejamento e Gestão e 1 Engenheiro especialista em acessibilidade.

Na segunda reunião do GT 7, realizada em 6 de novembro de 2019, foram, então, apresentadas as minutas de formulário de fiscalização a ser aplicado pelo(a) Promotor(a) de Justiça bem como pela equipe técnica, quando possível, as quais foram discutidas, aperfeiçoadas e aprovadas pelos demais membros do GT 7. Na reunião seguinte do GT 7, em 12 de fevereiro de 2020, definiu-se que, após a conclusão da revisão dos formulários técnicos, seriam finalizados esses trabalhos pelo grupo, os quais foram posteriormente remetidos ao Presidente da CDDF.

Quanto à minuta de Resolução, nova Conselheira Relatora determinou, em 29 de novembro de 2019, o encaminhamento de cópia aos demais Conselheiros, para apresentação de emendas, bem como aos chefes dos Ministérios Públicos Estaduais e dos ramos do Ministério Público da União, ao Presidente do CNPG, ao Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e aos Presidentes das Associações dos Ramos do Ministério Público da União, para que, caso entendessem cabível, se manifestassem, no prazo de 30 dias.

No âmbito do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPG), a proposta também foi aprovada, na Reunião Ordinária de 12 de fevereiro de 2020, após apresentação ao Plenário, realizada pela Presidente do GNDH, de Nota Técnica acerca da Proposição n. 1.00151/2019-67 do CNMP, que visa dispor sobre “a atuação dos Membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência residentes em instituições que prestem serviços de acolhimento de pessoas com deficiência, em substituição à Recomendação no 64, de 24 de janeiro de 2018”. A referida nota foi aprovada por unanimidade pelo colegiado.

Ressalta-se que a Proposição apresentada e aprovada pelo Plenário do CNMP, em abril de 2021, trata da necessidade de revisão da Recomendação n. 64/2018, por meio da expedição de Resolução sobre a matéria (já aprovada em sessão ordinária, ainda pendente de homologação do plenário), uniformizando a atuação do Ministério Público brasileiro na garantia dos direitos das pessoas com deficiência residentes em instituições de acolhimento. Já os formulários – para aplicação pelo(a) Promotor(a) de Justiça, para aferição de acessibilidade e para aplicação por Equipes Técnicas (Assistente Social/Pedagogo/Psicólogo) – e o “Manual de Atuação Funcional: O Ministério Público na fiscalização das instituições que prestem serviços de acolhimento de pessoas com deficiência”, desenvolvidos no âmbito do GT 7/CDDF/CNMP, têm como finalidade dar concretude e balizamento normativo para a execução desse importante mister pelos(as) agentes ministeriais em todo o país.

## 4. CONCLUSÃO

Mesmo com os esforços que vêm sendo empreendidos pela sociedade civil, pelo Poder Público e também pelo próprio Ministério Público, fato é que ainda se está muito distante da ideal implementação de políticas públicas adequadas para que as pessoas com deficiência que necessitam, excepcionalmente, de acolhimento possam residir em locais que lhes garantam moradia digna e adequada às suas necessidades, com todos os seus direitos garantidos, dentro dos contornos estabelecidos pela legislação existente.

Entre os serviços tipificados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Residência Inclusiva é a modalidade que se destina à moradia de pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, sendo um dos locais que deve ser objeto da fiscalização pelo Ministério Público. Como acima exposto, trata-se de serviço cujos parâmetros de implementação e funcionamento se coadunam com os avanços trazidos pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e pela Lei Brasileira de Inclusão.

Entretanto, quando do levantamento das instituições existentes nas respectivas comarcas para a devida fiscalização, o Ministério Público também se deparará com as denominadas instituições totais, ainda no modelo asilar, contendo inúmeras pessoas à semelhança dos antigos abrigos. Nesse sentido, ganha ainda mais importância o papel da instituição ministerial, para além de seu cunho fiscalizatório, na tarefa de fomentar a concretização das políticas públicas adequadas para promoção dos interesses sociais e direitos individuais indisponíveis das pessoas com deficiência.

Isso porque esses serviços, alheios à legislação, devem ser reordenados, de forma planejada e progressiva, a fim de que se alinhem aos parâmetros normativos para o seu devido funcionamento, respeitando as orientações técnicas, desde a presença das equipes preconizadas, da observância da lotação estabelecida, da localização, dos quesitos de salubridade, de saúde, de lazer, de assistência e da garantia do convívio familiar e comunitário até a formatação dos espaços físicos e do atendimento dos profissionais condizentes com o que dispõem as normas vigentes.

Há, desse modo, muito que se garantir que o Estado atue para que as pessoas com deficiência tenham, ao máximo possível, resguardado seu direito à permanência no seio familiar como regra, bem como que se buscar preservar todos os direitos daqueles que, por situação excepcional, precisam estar acolhidos, observando-se os parâmetros normativos vigentes.

Nesse contexto, a novel resolução do CNMP, que regulamenta as visitas ministeriais de fiscalização às instituições que prestem serviço de acolhimento para pessoas com deficiência, advém de um esforço coletivo no sentido de reforçar e uniformizar esse importante papel do Ministério Público na busca de uma sociedade mais inclusiva, em que sejam garantidos todos os direitos dessa parcela ainda mais vulnerável da população.

Em complementação à resolução aprovada, para subsidiar o cumprimento deste mister, são de extrema relevância para os Ministérios Públicos Estaduais as propostas apresentadas quanto aos formulários para aplicação pelo(a) Promotor(a) de Justiça, bem como por equipe técnica, quando disponível, os quais foram desenvolvidos em 2019 no âmbito do GT 7/CDDF/CNMP, bem como a minuta de Manual de Atuação Funcional acerca da temática, visando à fundamentação e à concretude da atuação ministerial fiscalizatória.



## **A ACESSIBILIDADE DÍGITO-COMUNICACIONAL NO MODELO INCLUSIVO CONSTITUCIONAL E O SISTEMA JURÍDICO DE APOIO EM CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL**

Hugo Frota Magalhães Porto Neto<sup>164</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

A humanidade tem assistido a um rápido processo de transformações sociais promovido pela construção crescente de um mundo digital, de uma comunidade planetária interconectada, o que Castell (1996)<sup>165</sup> denominou de “Sociedade em Rede na Era da Informação”, ampliando exponencialmente a capacidade de obtenção e difusão do conhecimento.

Os anos iniciais do século XXI têm se marcado por históricos acontecimentos. O atentado terrorista às Torres Gêmeas em Nova Iorque, em 11 de setembro de 2001, foi o evento debutante nesse processo. Nele já se pôde comprovar a importância das tecnologias da informação e comunicação (as TICs) ágeis e acessíveis, bem como da interoperacionalidade das várias áreas do conhecimento, como recursos imprescindíveis para salvar vidas e preservar direitos. Bombeiros, policiais, profissionais de saúde, gestores e, mais ainda, os cidadãos foram instados à construção de uma rede de solidariedade e de apoio, tanto material quanto imaterial, sendo as TICs instrumentos valiosos nesse processo.

Passados quase 20 anos, nos deparamos com outro acontecimento extremado. A pandemia pelo coronavírus é um dos mais abrangentes e invasivos eventos a atingir a saúde física e mental, a vida e a dinâmica da humanidade. E mais uma vez foram nas TICs, na ciência, na solidariedade e no processo humanístico que encontramos os principais fundamentos que iluminaram os caminhos da superação e para a resolução desses desafios.

Pessoas e tecnologias avançam em largos passos em direção a uma fusão quase sinestésica. O que antes estavam em espaços e áreas do conhecimento próprios, hoje habitam a palma da mão de praticamente cada integrante do globo.

Se observarmos as tecnologias da informação e comunicação (TICs) da segunda metade do século passado, encontraremos grandes computadores, centrais de processamento de dados e profissionais especializados que interagiam com esses ferramentais.

<sup>164</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará. Membro colaborador do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>165</sup> CASTELL, Manuel. **A Sociedade em REDE. A Era da Informação**: Economia, sociedade e cultura. Vol. 1, ed. Paz e Terra, 2016.

Hoje cada cidadão tem grande poder computacional, de conectividade e armazenamento nas mãos por meio de *smartphones*, *notebooks* e *tablets*. Assim, as pessoas estão mais empoderadas para a promoção e a garantia dos seus direitos.

Entretanto, no decorrer desse período de avanços das TICs, os avanços socioculturais não demonstraram a mesma intensidade. Ainda que importantes inovações sociopolíticas e normativas tenham sido observadas, encontramos ainda hiatos de preceptividade e, em alguns momentos, uma verdadeira negação às regras postas, uma espécie de anomia no conceito de Durkheim<sup>166</sup>.

Principalmente na primeira década dos anos 2000, o Brasil participou ativamente da construção de normativas nacionais e internacionais que tinham por objetivo a efetivação de um modelo inclusivo para o país, portanto de uma sociedade que assegurasse a todos, indistintamente, o máximo de autonomia, de independência e que vedasse qualquer forma de discriminação.

Nesse contexto, merece destaque o sistema de direitos e garantias das pessoas com deficiência, notadamente com a vigência da Lei n. 10.098/2000 (que dispõe sobre normas a acessibilidade), da segunda edição da ABNT NBR 9050:2004 e, principalmente, com a internalização no ordenamento jurídico brasileiro da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência em 2009. Na década seguinte, importantes também foram a Lei n. 13.146/2015 – LBI (Lei Brasileira de Inclusão) e o Tratado de Marraquexe, em 2018 (que dispõe sobre o acesso a obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades para ter acesso ao texto impresso).

Esse diálogo entre a efetividade das normas no sistema jurídico brasileiro e os recursos tecnológicos advindos da acelerada transformação digital, notadamente quando falamos em cidades denominadas inteligentes, deve ser qualificado e centrado pelo modelo inclusivo constitucionalmente posto no Brasil, tendo na acessibilidade<sup>167</sup>, notadamente no ciberespaço (mundo digital), um princípio universal a irradiar sobre todas as ações, políticas e serviços.

## **2. O MODELO INCLUSIVO CONSTITUCIONAL EM CIDADES INTELIGENTES: A ACESSIBILIDADE COMO ELEMENTO INTEGRANTE DO SISTEMA JURÍDICO DE APOIO**

Sob a égide da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (também chamada Convenção da ONU), que foi introduzida no texto da Constituição Federal com *status* de Emenda constitucional, as normas e os princípios de um sistema jurídico inclusivo são alçados ao patamar constitucional, consolidando o chamado modelo inclusivo brasileiro.

<sup>166</sup> DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social. A divisão do trabalho está ligada a toda a nossa vida moral**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1999.

<sup>167</sup> Art. 3º, I (LBI) - **acessibilidade**: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;

Portanto, quando nos referimos a esse modelo, temos que nos centrar que, em última análise, é a Constituição Federal que determina que a sociedade deva acolher e se adequar à diversidade das pessoas, e não o contrário. O comando constitucional assegura a plena observância de um princípio universal da acessibilidade como condição para o tratamento em bases iguais entre as pessoas, garantindo a autonomia, o direito de escolha e a participação em uma vida independente, provendo os **apoios necessários**, que podem ser jurídicos, tecnológicos e/ou comportamentais.

A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência promove uma disrupção do modelo normativo brasileiro, que se consolida com a vigência da LBI – Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.146/2015), afastando um sistema jurídico arrimado na substituição (da vontade) e introduzindo um sistema de apoio, quando do exercício da capacidade jurídica e da titularidade de direitos.

Essas transformações no modelo constitucional brasileiro, com a introdução de um sistema jurídico de apoio, podem ser constatadas em várias passagens na Convenção da ONU:

a) No preâmbulo, “j) Reconhecendo a necessidade de promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas com deficiência, inclusive daquelas que requerem maior **apoio**”;

b) No art. 4º, letra ‘h’ - Das Obrigações: “h) Propiciar informação acessível para as pessoas com deficiência a respeito de ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, incluindo novas tecnologias bem como outras formas de assistência, serviços de **apoio** e instalações”;

c) No art. 9, letra ‘f’ – Acessibilidade: “f) Promover outras formas apropriadas de assistência e **apoio** a pessoas com deficiência, a fim de assegurar a essas pessoas o acesso a informações”;

d) Art. 12, número 3 – Reconhecimento igual perante a lei: “3. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para prover o acesso de pessoas com deficiência ao **apoio que necessitarem no exercício de sua capacidade legal**”.

e) Art. 19, letra ‘b’ – Vida Independente e Inclusão na sociedade: “b) As pessoas com deficiência tenham acesso a uma variedade de serviços de **apoio** em domicílio ou em instituições residenciais ou a outros serviços comunitários de **apoio**, inclusive os serviços de atendentes pessoais que forem necessários como **apoio** para que as pessoas com deficiência vivam e sejam incluídas na comunidade e para evitar que fiquem isoladas ou segregadas da comunidade”;

f) Art. 24, número 2, letras ‘d’ e ‘e’ e número 4 – Educação: “d) As pessoas com deficiência recebam o **apoio** necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação; e) Medidas de **apoio** individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena” e “ 4. A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do *braille*, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como **apoios** para pessoas com deficiência.”

Podemos verificar igual inteligência na LBI quando altera o Código Civil brasileiro no que atinge a Curatela e a TDA – Tomada de Decisão Apoiada, ao dispor sobre a acessibilidade, bem como no estabelecimento das diretrizes para a inclusão da pessoa com deficiência no trabalho (emprego apoiado) ou para uma educação inclusiva.

Portanto, o sistema jurídico de substituição de outrora, em que o exercício da capacidade civil jurídica poderia se dar por meio de pessoa interposta (como um curador, por exemplo), não encontra mais espaço no novel ordenamento jurídico brasileiro, diante de um recém-introduzido sistema jurídico de apoio, onde o Estado, a sociedade, a comunidade e a família devem promover todos os recursos (apoios) para que as pessoas, respeitadas as suas características e condições, possam ter o máximo de autonomia garantida, uma vida independente e livre de discriminação, seja essa direta ou indireta<sup>168</sup>, inclusive quando necessárias as denominadas adaptações razoáveis<sup>169</sup> para a plena observância do princípio universal da acessibilidade e suas estratégias destinadas à implementação de um adequado desenho universal<sup>170</sup>, visto serem as medidas específicas e em concreto para um integral respeito ao modelo inclusivo constitucional.

Assim, um curador, por exemplo, não é mais um substituto da vontade do curatelado, mas um agente a garantir e promover todo o apoio necessário para que este possa exercer a titularidade dos seus direitos e sua capacidade jurídica, ainda que por mais diminuto possa ser o seu espaço cognitivo, e nas restritas possibilidades da curatela estabelecidas pelas alterações trazidas pelo novo modelo inclusivo, notadamente pela LBI, na legislação civilista brasileira. Portanto, restaram subtraídas do ordenamento jurídico pátrio as chamadas “interdições totais”, verdadeiras “penas civis” que não encontram mais guarida legal.

Por sua vez, nesse contexto do novo sistema jurídico de apoio, lugar especial deve ser destinado à acessibilidade, visto que, ainda que direito de todos, apresenta-se como um dos mais importantes recursos (apoios) à garantia do pleno gozo de direitos pelas pessoas com deficiência (ou com mobilidade reduzida), constituindo-se como um instrumental inafastável para a devida inclusão social e a garantia de uma vida independente e autônoma, seja nos espaços físicos ou digitais.

Como antes mencionado, o sistema de apoio é exigível na seara jurídica, como os institutos da Curatela e da Tomada de Decisão Apoiada (TDA), na seara comportamental e nos seus desafios à superação das barreiras atitudinais, bem como na instrumentalidade dos espaços físicos e digitais, regendo-se aqui pelo princípio da acessibilidade nas suas mais diversas modalidades: física/arquitetônica, digital, comunicacional e/ou pedagógica.

Nesse contexto, destacamos a importância da acessibilidade digital e comunicacional, ou dígito-comunicacional, diante de uma sociedade do conhecimento globalmente interconectada, construída sob a égide do que se denominou Revolução 4.0, que se impôs e vem se alargando, incluindo segmentos sociais no mesmo movimento em que também vem criando camadas de excluídos.

<sup>168</sup> CORBO, Wallace. O direito à adaptação razoável e a teoria da discriminação indireta: uma proposta metodológica. **Rfd - Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, n. 34, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/27257/28128>>. Acesso em: 16 maio 2021.

<sup>169</sup> Art. 3º, VI (LBI) - **adaptações razoáveis**: adaptações, modificações e ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional e indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que a pessoa com deficiência possa gozar ou exercer, em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos e liberdades fundamentais;

<sup>170</sup> Art. 3º, II (LBI) - **desenho universal**: concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva;

E quando falamos dessa exclusão, não nos restringimos apenas àqueles que não têm qualquer possibilidade de acesso à teia cibernética, os chamados excluídos digitais; mas também a outros segmentos que, por ausência de acessibilidade, notadamente acessibilidade dígito-comunicacional, mesmo que tenham habilidades e recursos para se integrarem socioeconomicamente nessa comunidade conectada, não encontram o devido desenho universal e/ou as adaptações razoáveis no ciberespaço, exigível para todos que pretendam exercer a titularidade dos seus direitos e deveres no mundo virtual, sendo a ausência de acessibilidade uma forma de discriminação, portanto violadora do modelo inclusivo constitucional.

A inclusão social e a igualdade de oportunidades são também asseguradas pela LBI logo no seu artigo 1º, trazendo os pressupostos e os objetivos desse modelo inclusivo ao dispor que:

Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de **igualdade**, o exercício dos **direitos e das liberdades fundamentais** por pessoa com deficiência, visando à sua **inclusão social e cidadania**.

O impacto das TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação – nas ações públicas e privadas, na convivência em sociedade, trouxe grandes avanços e melhorias à qualidade de vida das pessoas, mas também inúmeros desafios e exigências de mudanças culturais e procedimentais, afastando barreiras, notadamente na formulação das políticas públicas, nos negócios privados ou nas rotinas político-administrativas, em vista de promover a entrega aos cidadãos de serviços acessíveis, com mais qualidade e facilidade, e que, assim, não possuam obstáculos para o alcance igualitário, na medida da observância das diversidades humanas.

Paradoxalmente, verifica-se que, em alguns desses modelos de efetivação das TICs, podemos encontrar os mais pujantes agentes discriminatórios do mundo contemporâneo, favorecendo a formação de verdadeiros “campos de concentração digitais” com ciberexcluídos.

Para o segmento da pessoa com deficiência (ou com mobilidade reduzida) além dessas, outras barreiras também são encontradas, como a negativa da acessibilidade dígito-comunicacional nas ferramentas e aplicações tecnológicas.

Portanto, essas pessoas, mesmo podendo estar conectadas à rede mundial, são alijadas da garantia da autonomia e da independência asseguradas para o exercício da sua capacidade civil e gozo de direitos, posto que ausentes os requisitos da acessibilidade digital e comunicacional, portanto dos **apoios** que a Constituição Federal e a legislação brasileira asseguram.

Assim, a ausência desses apoios constitucionais configura medida discriminatória e de exclusão, negativa que colide frontalmente com o texto constitucional e com os fundamentos que qualificam as chamadas *smarts cities*, as cidades inteligentes.

Uma cidade que exclui e discrimina não pode estar no rol das cidades ditas inteligentes, posto que assentada na melhor doutrina a necessidade da observância de pelo menos quatro elementos basilares para assim qualificá-la: a) a promoção da

qualidade de vida; b) a inclusão social; c) o respeito a diversidade em todas as suas dimensões; e d) a sustentabilidade.

Assim, é imperativo constitucional, e qualificador das *smarts cities*, o respeito à acessibilidade, principalmente a dígito-comunicacional, na formulação de todas as políticas públicas brasileiras, nos negócios privados, quando do desenvolvimento de serviços, aplicações ou plataformas tecnológicas, independentemente de se destinarem propriamente ao segmento das pessoas com deficiência, apesar da singularidade e da importância maior para esse grupo, cujos impedimentos do corpo, as barreiras atitudinais, ambientais, sociais, econômicas e psicológicas impõem obstáculos ainda maiores, exigindo um redesenho desde a formação cultural à construção de espaços, serviços e produtos acessíveis em todas as suas dimensões, notadamente no mundo digital, mitigando as limitações no desempenho de atividades e maximizando a participação na vida em sociedade.

O direito à acessibilidade já vinha destacado no texto primário da Constituição Federal de 1988, embora enfatizasse apenas uma das suas dimensões, no caso a acessibilidade física e arquitetônica.

A Convenção da ONU e a LBI ampliam a compreensão, promovendo um modelo acessível para todos os espectros da vida social, seja físico, cultural, pedagógico, comunicacional ou digital.

Como não só nos espaços físicos se desempenham atividades ou se formam pessoas, principalmente quando assistimos à ascendente virtualização das ações da vida, que se intensificaram mais ainda com a pandemia da Covid-19, os serviços e direitos, para serem usufruídos e garantidos igualmente, têm que atender, como pressupostos, à inclusão digital e à acessibilidade dígito-comunicacional.

Ao verificarmos os recentes programas sociais federais do “Auxílio Emergencial” ou do auxílio financeiro ao setor cultural (Lei Aldir Blanc), o desempenho do teletrabalho, da escola on-line (remota), do agendamento da vacinação, entre tantos outros, logo sobressai a indagação de como seria possível assegurar esses direitos sem o uso de TICs, notadamente de plataformas de videoconferência, de EAD (Educação a Distância) ou dos aplicativos (apps) nos *smartphones*.

No mesmo sentido, exsurge outro questionamento: essas plataformas e aplicações tecnológicas são acessíveis para cegos, surdos ou para outras pessoas com deficiência sensorial ou múltiplas?

Portanto, à essa nova dinâmica social passou-se a exigir, além do acesso à internet, de equipamentos tecnológicos e do conhecimento para manuseio das aplicações, que o desenvolvimento dos *softwares* e dos *hardwares* se pautem nos protocolos e nos instrumentais de acessibilidade dígito-comunicacional, permitindo, por exemplo, que uma pessoa cega ou de baixa visão tenha os recursos de leitor de tela ou de caracteres ampliados, que uma pessoa surda disponha de janelas com a Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou que usabilidade seja garantida por meio de um *design* acessível da aplicação para pessoas com tetraplegia.

A acessibilidade deve ser nativa em todos os serviços e plataformas. As aplicações digitais devem seguir protocolos de desenvolvimento de *software* que já contemplem a acessibilidade dígito-comunicacional na sua gênese, como padrão, podendo ser

destacados alguns difundidos no Brasil, como o eMAG<sup>171</sup> – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (do governo federal brasileiro) ou W3C – Brasil<sup>172</sup>.

A negação da acessibilidade, notadamente a dígito-comunicacional no mundo virtual, redundaria em uma violadora restrição da liberdade, seja porque poderia impedir alguém de deixar a sua residência, de tomar um transporte, seja porque afastaria a possibilidade de se comunicar, de se informar, de ter acesso a direitos, como a educação e a saúde, de realizar transações comerciais, de manter relacionamentos, entre tantas outras ações necessárias para uma participação livre e igualitária na sociedade.

Assegurar os direitos para uma digna convivência social passa pela obrigação de se garantir todos os recursos necessários e acessíveis, portanto todo o **apoio**, previstos no ordenamento jurídico, sendo ainda mais prioritários às pessoas com deficiência, o que tem se mostrado um grande desafio no Brasil, tanto nas instâncias públicas quanto privadas.

A superação desses obstáculos exige uma reengenharia, uma mudança de paradigma na concepção e execução de ações, nas políticas públicas brasileiras e no desenvolvimento de recursos e serviços públicos e privados, o que passa também pela compreensão dos novos institutos, ante ao novel sistema jurídico de apoio, à luz desse novo mosaico normativo inclusivo e garantidor dos princípios que norteiam os direitos humanos, mais precisamente os da dignidade, da autonomia e da inviolabilidade da pessoa humana.

Portanto, torna-se imperativo pôr mais luzes nesse tema, invisibilidade que ainda habita em vários estamentos da sociedade. Urge assegurar a efetividade do princípio universal da acessibilidade e seus corolários, com recorte para a dígito-comunicacional diante da exponencial “Sociedade em Rede”, na formulação e execução de políticas públicas, na entrega de produtos e de serviços sem qualquer forma de discriminação e com qualidade aos cidadãos.

A inobservância da acessibilidade, em quaisquer das suas dimensões, configura forma discriminatória constitucionalmente vedada. Assegurá-la é um dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, signatário da Convenção da ONU, o que afastaria os agentes públicos e privados de processos responsabilizatórios, bem como evitaria constrangimentos e penalidades internacionais ao país.

### 3. CONCLUSÃO

Não dista muito que o termo *smarts cities* ou cidades inteligentes vem frequentando as produções científicas, jornalísticas, artísticas e culturais. Segundo o conceito de Barrionuevo, Berrone e Ricart (2012)<sup>173</sup>, são cidades inteligentes aquelas que se apresentam por “utilizar toda tecnologia e recursos disponíveis de forma inteligente e coordenada para desenvolver centros urbanos integrados, sustentáveis, habitáveis e mais **igualitários...**” (tradução nossa).

<sup>171</sup> Acessível em: <<http://emag.governoeletronico.gov.br/>>.

<sup>172</sup> Acessível em: <<https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-l.html>>.

<sup>173</sup> BARRIONUEVO, Juan M.; BERRONE, Pascual.; RICART, Joan.E. **Smart Cities, Sustainable Progress**. IESE Insight 14 (2012) 50–57.

Entretanto, a visão de cidades inteligentes pautadas somente na capacidade de gestão da informação, no tratamento, custódia e transmissão de dados tornou-se obsoleta. Exigível também a entrega de serviços públicos e privados eficientes, com os melhores recursos digitais que servem como meios propulsores à garantia da qualidade de vida e à dignidade da pessoa humana, em última análise, tornando intransponível à essa finalística a observância de um ecossistema igualitário, acessível e inclusivo.

Portanto uma cidade que exclui ou discrimina, por qualquer das formas, não pode se inserir no conceito de cidades inteligentes, ainda que apresente elevado domínio na aplicação das mais altas tecnologias.

No Brasil, consoante a internalização da Convenção da ONU, a inobservância do princípio da acessibilidade e dos seus corolários configura uma violação do modelo inclusivo previsto na Constituição Brasileira.

Assim, quaisquer ações, políticas públicas, empreendimentos, recursos e serviços, privados ou públicos, que não observem os requisitos da acessibilidade em todas as suas dimensões se mostram eivados de inconstitucionalidade, violadores das liberdades e das garantias para o exercício de direitos, além de se afastarem dos fundamentos exigíveis às denominadas cidades inteligentes.

As tecnologias digitais são importantes como ferramentas poderosas para a acelerar, otimizar e garantir essas qualidades exigidas, porém é uma equação com apenas uma direção, qual seja, as tecnologias digitais instrumentalizando a construção e a dinâmica de uma cidade que deve ter o ser como protagonista.

Tecnologias não podem ser bastantes em si, posto que se limitariam apenas à construção de cidades digitais. Elas devem ser os meios a assegurar uma vida igualitária e digna em sociedade, comunitária e familiar, sustentada nos valores e nos princípios dos direitos humanos, tendo a acessibilidade como requisito imprescindível.

Portanto não há no que se falar em cidades inteligentes quando pessoas são excluídas, são discriminadas pelas mais diversas formas, tanto no ambiente físico como no mundo virtual. A acessibilidade é um elemento constitucional impositivo em todas as suas dimensões, devendo ser garantida por meio de todos os mecanismos que afastem as violações e as turbações à autonomia, à independência e à dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050**: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro. 2020.

BARRIONUEVO, Juan M.; BERRONE, Pascual; RICART, Joan.E. **Smart Cities, Sustainable Progress**. IESE Insight 14 (2012) 50–57. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Pascual-Berrone/publication/276088190\\_Smart\\_Cities\\_Sustainable\\_Progress\\_Opportunities\\_for\\_Urban\\_Development/links/563f9a3908ae8d65c0150f53/Smart-Cities-Sustainable-Progress-Opportunities-for-Urban-Development.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Pascual-Berrone/publication/276088190_Smart_Cities_Sustainable_Progress_Opportunities_for_Urban_Development/links/563f9a3908ae8d65c0150f53/Smart-Cities-Sustainable-Progress-Opportunities-for-Urban-Development.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2021.



BIANCHINI, Alice *et al.* **Manual dos direitos das pessoas com deficiência**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de **1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.296, de 02 de dezembro de 2004. **DOU de 03/122004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3956 de 8 de outubro de 2001**. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas (Portadoras de) com Deficiência. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3956.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3956.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.048, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10048.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Institui a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Prefácio de Fernando Henrique Cardoso. 17ª edição. São Paulo: Paz e terra. 2016.

CORBO, Wallace. O direito à adaptação razoável e a teoria da discriminação indireta: uma proposta metodológica. **RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, n. 34, DEZ. 2018. Disponível em: <<https://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/27257/28128>. Acesso em: 16 maio 2021.

DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (orgs.). **LGPD e Administração Pública. Uma análise ampla dos impactos**. 1ª edição. São Paulo; RT. 2020.

FOGUÉS, Aurora López; BALDOR-FERNÁNDEZ, Álvaro; BONI, Alejandra Boni. La innovación social digital colectiva y la administración. Propuestas para una visión más humana de la ciudad inteligente. **Revista: Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, ISSN: 1134-6035, (Print); 1989-8991 (Online), Publisher: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) .López Fogués, Aurora ano:2017 vol.:9 iss:18.

GONZAGA, Eugênia Augusta; MEDEIROS, Jorge Luiz Ribeiro de (orgs.). **Ministério Público, sociedade e a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência**. Brasília: ESMPU. 2018.

GUGEL, Maria Aparecida; COSTA FILHO, Waldir Macieira; DIAS, Joelson; FERREIRA, Laíssa da Costa. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). **Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com deficiência Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD)**, 2014.

MACKE, Janaina; CASAGRANDE, Rodrigo M.; SARATE, João Alberto R.; SILVA, Kelin A. *Smart city and quality of life: Citizens' perception in a Brazilian case study*. **Revista: Journal of Cleaner Production** (Elsevier ScienceDirect Journals), 2016.

MARTINS, Guilherme Magalhães; HOUAISS, Livia Pitelli Zamarian (orgs.) **Estatuto da Pessoa com Deficiência: comentários à Lei 13.146/2015**. 1ª edição. Indaiatuba, São Paulo: Foco. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31ª ed. Atualizada até a EC n. 90/15. São Paulo: Atlas, 2015.

NETO, Carlos Augusto Alperstedt; DE ROLT, Carlos Roberto; ALPERSTEDT, Graziela Dias. *Accessibility and Technology in Smart City Construction/Acessibilidade e Tecnologia na Construção da Cidade Inteligente*. **RAC- Revista de Administracao Contemporanea** [1415-6555] Neto ano: 2018 vol.: 22 iss: 2 pág. :291-310.

OLMEDO MORENO, Eva María; LÓPEZ, Adrián Delgado. *De La Smart City A La Smart Human City. Inclusión Digital En Aplicaciones*. **Revista de la Facultad de Ciencias de la Educación** [1575-7072] Olmedo Moreno, Eva ano:2015 vol.:17 pág.:41-65.

PAESANI, Lilian Minardi. **Direito e internet. Liberdade de informação, privacidade e responsabilidade civil**. 5ª edição. São Paulo: Atlas. 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 18ª edição rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2018.

SALLES, Raquel Bellini; PASSOS, Aline Araújo; LAGE, Juliana Gomes (orgs.) **Direito, Vulnerabilidade e Pessoa com Deficiência**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Processo. 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras. 2010.

SILVA, Alexsandro Amarante da. Cidade Inteligente e Cidadãos Participativos – Uma Proposta de Transformação Contínua da Cidade Através da Ação Colaborativa dos Cidadãos. **Revista Tecnologia**, 01 June 2018, Vol.39(1), pp.1-17.

## **DESAPARECIMENTO DE PESSOAS: DA TEORIA À DOLOROSA PRÁTICA**

Eliana Faleiros Vendramini Carneiro<sup>174</sup>

Há anos o Ministério Público tem buscado dialogar sobre a forma como nossos governantes administram o fato de que *peças humanas* – redundância que tem se demonstrada essencial entre nós – desaparecem todos os dias; fato esse de evidente gravidade, mas que sequer era (e continua sendo) conhecido por seus números, para, então, ser tratado por suas dificuldades naturais, de polissemia e multicausalidade, e devidamente enfrentado.

Como se não bastasse o desaparecimento de uma única pessoa para mover o Estado Democrático de Direito, só para dar uma dimensão do problema, apenas em 2019, foram registradas 24.710 notícias de desaparecimentos no Estado de São Paulo, sendo que 7.783 eram de crianças ou adolescentes, sem destacarmos demais vulneráveis, como doentes mentais ou pessoas com deficiência mental, tudo conforme levantamento do Programa de Localização e Identificação de Pessoas Desaparecidas do Ministério Público do Estado de São Paulo – PLID/MPSP<sup>175</sup>. No Brasil, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que, em 2020, foram registrados 79.275 boletins de ocorrência de desaparecimentos<sup>176</sup>, média que vem se repetindo ano a ano.

O desaparecimento de pessoas pode se dar por uma infinidade de causas, que, ao nosso ver, exigem uma classificação que permita conceituação do tema e, enfim, clareza para a criação de mínima política pública de atendimento. Embora a antropologia, há tempos, conceitue o desaparecimento como “um problema social”, porque não apenas da família e também em função “das (péssimas) formas de gestão e enfrentamento que dispomos no país” (FERREIRA, 2015), a falta de clareza de cada gênero de desaparecimento, por seus indícios primevos, faz com que todos eles entrem pela porta da delegacia e sejam descartados como fato importante – afinal não são, per si, crimes –, não raro com revitimização dos familiares.

A Lei Federal n. 13812/2019, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas<sup>177</sup>, definiu *pessoa desaparecida* como “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação

<sup>174</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Membro Colaborador do Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (Sinalid) da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>175</sup> Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/plid/estatisticas>>. Acesso em: 14 abr. 2021. É importante consignar que os dados de 2020 ainda estão sendo tratados pelo PLID/MPSP, uma vez que são requisitados, todo final de ano, à Secretaria de Segurança Pública do Estado, que os envia meses depois e sem trato estatístico.

<sup>176</sup> Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>177</sup> É importante registrar que o Estado de São Paulo instituiu a Política Estadual de Busca de Pessoas Desaparecidas em 2014, por meio da Lei n. 15.292/08, de março de 2014, mas nunca conceituiu pessoa desaparecida ou desaparecimento. O conteúdo da lei também não foi cumprido, o que questiona o Ministério Público do Estado de São Paulo, via Ação Civil Pública, ESAJ n. 1019375-15.2017.8.26.0053, que tramitou pela 13ª Vara Fazenda Pública de São Paulo, hoje em grau de recurso.

e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas”. Sem dúvida, trata-se de um conceito historicamente importante, num país que testemunhou, e continua testemunhando, inúmeros desaparecimentos de seus cidadãos, inclusive com reconhecimento internacional, e que pouco se desenvolveu a partir dessa (trágica) experiência<sup>178</sup>.

Para eficaz atendimento público à uma notícia de desaparecimento, que pede atuação rápida, ainda nos faz falta uma conceituação dos desaparecimentos, por suas multicausas. Foi por isso, por amor à didática e em atenção aos desvios ocorridos quando do primeiro atendimento, que, antes mesmo de 2019, dissecamos a polissemia do desaparecimento, apresentando três grandes gêneros causais – embora sempre reconhecendo que qualquer deles traz grande tormenta à família do desaparecido, que vive a dor da incógnita. Assim, o desaparecimento de pessoas pode ser: i) *voluntário*: quando a pessoa, maior e capaz, afasta-se por vontade própria; ii) *involuntário*: quando a pessoa é afastada do seu cotidiano por um evento sobre o qual não tem controle, uma vez doente ou deficiente mental, criança, adolescente ou vítima de um acidente ou desastre natural; iii) e *forçado*: quando a pessoa, capaz ou incapaz, é afastada do seu cotidiano por coação, fraude, ameaça ou violência (privados ou públicos)<sup>179</sup>.

Com pequena decantação, já é possível observar que nem todos os desaparecimentos deveriam ser imediatamente atendidos na delegacia de polícia, senão por equipe interdisciplinar especializada (no mínimo, com psicóloga, assistente social e um profissional com *expertise* investigativa), que, se necessário, lançaria mão da atuação policial, o que costuma fazer. A partir do relato familiar, cujo acolhimento é essencial, à somatória dos indícios da possível causa do desaparecimento, pode surgir a necessidade do atendimento policial, especialmente para medidas investigativas *in loco* e/ou de competência exclusivamente judicial (como a quebra de sigilo telefônico).

Da forma proposta, poderíamos amortizar o grave problema da revitimização, com impessoalidade e eficiência. Imaginemos o que sentiu a mãe de uma menina, então com 13 anos de idade, que acabara de desaparecer, após sair de casa, não mais que 200 metros do seu portão, apenas para cumprimentar uma vizinha, ao receber a seguinte orientação: “espere 24 horas para registrar o caso, pois provavelmente sua filha voltará, está em algum motelzinho com o namorado” (LEAL, 2017, p. 117). Passaram-se 17 anos, essa menina nunca foi localizada e, em meio ao desespero da mãe, chamada de “abusada” pela autoridade policial, um investigador apenas a alertou de que “na região, atuava um maníaco, que já havia violentado quatro mulheres”. Imagine outra mãe, que, na primeira vez que esteve na delegacia, não conseguiu fazer o B.O., pois “queriam que dissesse que o filho tinha alguma passagem na polícia ou que ele era usuário de drogas”. Fez o B.O., no dia seguinte, com o auxílio de um advogado, quando “o delegado veio até ela e disse que realmente não havia encontrado nada na ficha de seu filho”. Contudo, três

<sup>178</sup> Desde os tempos mais remotos da própria história brasileira, carrega-se a naturalização do desaparecimento de pessoas – em alguns casos, por razões de preconceito e discriminação. Basta recordarmos dos tantos escravos negros e indígenas que desapareceram no Brasil anterior à República. Aliás, nem mesmo o discurso de um governo republicano ou de um regime democrático foram capazes de evitar, tampouco responsabilizar os agentes responsáveis pelas 62 mortes e os tantos desaparecimentos de pessoas, envolvidas na guerrilha do Araguaia, ocorrida entre os anos de 1972 a 1974; resultando na condenação do Brasil junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Gomes Lund e Outros – “Guerrilha Do Araguaia” Vs. Brasil, Sentença de 24 de Novembro de 2010).

<sup>179</sup> Conforme Cartilha de Enfrentamento do Desaparecimento: orientações e direitos na busca de uma pessoa desaparecida, 2016. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/EnfrentamentoDesaparecimento.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

meses após, a mesma mãe descobriu, por relatos no bairro onde procurava o filho, que a moto dele havia sido localizada e apreendida na mesma delegacia, que nada lhe avisara (MARUYAMA, 2020, p. 66/67). Mais alguns meses e a família descobriu que o filho foi visto pela última vez quando estava sendo abordado por guardas municipais, enquanto fazia entregas pelo bairro, mas já era tarde para que alguma prova fosse produzida em sindicância da corregedoria respectiva.

Ao agente público não é dado presumir a causa do desaparecimento ou, sem diligência mínima, negar sua ocorrência, senão atender humanizada e democraticamente as vítimas, ainda que todo o complexo e interdisciplinar contexto do desaparecimento exija, posteriormente, apenas a redistribuição do caso a um dos órgãos integrantes da rede de atendimento extrapenal. E mais, é essencial que fique claro que qualquer desaparecimento, mesmo que descoberto voluntário, arrasta suas vítimas: os familiares.

No entanto, a escolha é pelo atendimento da grave notícia de desaparecimento de uma pessoa via delegacias de polícia, que, em alguns poucos Estados (como São Paulo), são *especializadas*, o que faz crer que, pelo menos nessas unidades, houve capacitação e instrumentalização para o tipo de trabalho proposto, com toda a experiência angariada com anos de funcionamento. Faz crer, também, porque delegacia, que haverá investigação, ou, porque órgão público, que haverá a redistribuição da notícia do desaparecimento à rede de atendimento especializada de seu território, em casos notoriamente não penais.

Entretanto, seja porque o profissional da polícia ainda não observa nenhum elemento verdadeiramente criminoso para sua atuação, seja porque, se presente tal elemento de informação, não foi tecnicamente obtido, a verdade é que, hoje, o serviço proposto pelo Poder Público é do fornecimento do boletim de ocorrência de desaparecimento, que, por si só, tem relevante função, na medida em que bloqueia, de imediato, o RG do desaparecido, diminuindo a possibilidade da constância do desaparecimento, porque turbando sua atuação (ou de quem a faça por ele) na vida civil. No mais, a grande maioria da realidade dos atendimentos públicos à notícia de desaparecimento de uma pessoa esgota-se nesse registro, de forma que profundo o débito com a população brasileira, que, por óbvio, estará mais prejudicada quanto maior sua vulnerabilidade social.

A propósito, é sempre bom lembrar que a profundidade desse problema não se apresenta na obviedade de que quanto maior a ausência dos aparatos estatais maior a vulnerabilidade. O problema fulcral é avaliar o porquê da constante escolha e permanência desequilibrada de aparatos públicos no território urbano, bem como para determinados temas. É sempre importante refletir seriamente sobre “a arte de governar” e o “biopoder” (metaforicamente, na gestão calculista também do desaparecimento), segundo Foucault. Lembramos, especificamente no presente tema, que pessoas desaparecem em todos os lugares, mas os casos que mais despontam estão em meio aos territórios vulneráveis, por ausência de aparato público<sup>180</sup>.

<sup>180</sup> Sugerimos a leitura de Leal, A dúvida mais persistente: as formas de governo do desaparecimento de pessoas no Brasil, que, após a análise de três casos de desaparecimento, conclui: “O que está colocado como acusação é a potencialidade que essa série de eventos faça sentido. Podemos tentar entender qual é o recado por trás dessa potencialidade, sem generalizar para além da etnografia. Família seria um projeto de autonomia e frear esse investimento é o mesmo que destituir de poder as relações vividas de maneira autônoma. Em contextos de desigualdade, o temor, a acusação sobre os de cima, diz muito sobre as relações de poder. Nos casos analisados,

E não se diga que nunca foi debatida a necessidade de mudanças na abordagem pública do tema ou do empoderamento do serviço especializado. A Delegacia de Polícia de Pessoas Desaparecidas do Estado de São Paulo, por exemplo, já teve, no seu interior, o inestimável trabalho do Projeto Caminho de Volta, que, além da colheita de material genético de pais que procuram por seus filhos crianças ou adolescentes desaparecidos, disponibilizava psicólogos para atendimento/oitiva dos familiares vítimas. Toda a *expertise* do Departamento de Medicina Legal da Faculdade de Medicina da USP foi compartilhada, por anos, com a Secretaria da Segurança Pública e, quando necessitou, por óbvio, de uma contrapartida também econômica, foi descontinuada. Isso pode denotar que nosso maior problema não é de compreensão sobre a melhor forma de enfrentamento do desaparecimento de *peessoas humanas*, mas o genuíno interesse público em trabalhar na temática. O mesmo Estado de São Paulo, que, todos os anos, registra o maior número de desaparecidos oficiais (ou seja, cujos familiares puderam fazer boletim de ocorrência) do país, na média de 25.000, recorre na Justiça para não ser obrigado a fazer um mero banco de dados dessas *peessoas*<sup>181</sup>, o que, ademais, lhe permitiria conhecer melhor seus números, por vítimas preponderantes, locais e causas.

Que fique claro que é nesse contexto que sempre voltamos ao (não ideal, mas aquele franqueado à população) atendimento policial para notícias de pessoas desaparecidas, que segue regras do código de processo penal e que, diante de fato atípico, não se sente na obrigação, nem tem rito processual específico, para investigar notícia de desaparecimento, senão realizar o registro, meramente administrativo, via boletim de ocorrência.

O que os funcionários públicos que coordenam essas delegacias especializadas olvidam é que, levando seu ofício à seara “meramente” administrativa, o mesmo poder público que emite esse boletim de ocorrência tem o *dever*, pelos Princípios Administrativos da Imperatividade, da Legitimidade e da Executoriedade dos Atos Administrativos, de realizar os atos públicos de sua obrigação, a exemplo do mínimo confronto os boletins de ocorrência de desaparecimento que lavram com aqueles que dispõe no banco de dados de B.O. de toda a Polícia Civil, de forma a realizar busca (que não deixa de ser investigativa) das pessoas desaparecidas. Falamos isso porque basta repisar<sup>182</sup> que, no Estado de São Paulo, assim como documentado no Rio de Janeiro (cujo Ministério Público criou o PLID), vários foram os registros de boletins de ocorrência de desaparecimento de pessoas, em nome das quais também existia um boletim de ocorrência de morte (natural ou violenta) e, por anos, o encontro dos dois B.O., no mesmo nome, não foi trabalhado e informado às famílias das vítimas. Esses fatos foram reconhecidos pelo Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo<sup>183</sup> como “*provados cabalmente*” e descritos como “*evidente violação ao direito da personalidade, na medida em que aos parentes dos mortos foi-lhes negado realizar cerimonial fúnebre em conformidade com suas crenças, e em respeito à memória do ente querido*”.

---

ocorre a denúncia de que as relações familiares possam ser medidas pelo dinheiro a ponto de poder desfazê-las, um dos espaços de autonomia para o exercício de si e de não assujeitamento aos mecanismos sociais de funcionamento do poder”.

<sup>181</sup> Ação Civil Pública - ESAJ n. 1019375-15.2017.8.26.0053, de autoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, que tramitou pela 13ª Vara Fazenda Pública de São Paulo, hoje em grau de recurso.

<sup>182</sup> Vide GENNARI; VENDRAMINI CARNEIRO, 2014; e GENNARI; VENDRAMINI CARNEIRO, 2019.

<sup>183</sup> Ação Civil Pública Pública n. 1027564-45.2018.8.26.0053, de autoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, que tramitou pela 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, com sentença de primeiro grau publicada em 23/11/2018.

Essa é apenas parte da luta, que tem sido objeto de longo trabalho, via Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (Sinalid), junto ao Conselho Nacional do Ministério Público, hoje integrando as comissões federais de implementação da lei que criou a política nacional de busca de pessoas desaparecidas. Espera-se, com a normativa federal (que reverbera nos Estados) e com o engajamento que se tem visto em sua equipe, que possamos ter, pela primeira vez, uma política pública de enfrentamento do desaparecimento que congregue, de forma especializada, nossa capacidade instrumental e pessoal.

## REFERÊNCIAS

CRUZ, André Luiz de Souza. Desaparecimento: entre o direito de liberdade e a dignidade da pessoa humana. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, 54, out./dez. 2014, p. 33-53.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. Apenas preencher papel: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. **MANA, Estudos de Antropologia Social**, vol. 19, n. 01, Rio de Janeiro, Apr. 2013. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132013000100002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132013000100002)>. Acesso em: 22 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Desaparecimento de Pessoas: uma etnografia para muitas ausências**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário 2020- Infográfico**. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Infografico\\_an12\\_atualizado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Infografico_an12_atualizado.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

GENNARI, Patrícia Visnardi; VENDRAMINI CARNEIRO, Eliana Faleiros. **Finalmente a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas: uma análise da Lei n. 13.812, de 16 de março de 2019**. JOTA, 23 de abril de 2019. Disponível em: <[https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/finalmente-a-politica-nacional-de-busca-de-pessoas-desaparecidas-23042019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/finalmente-a-politica-nacional-de-busca-de-pessoas-desaparecidas-23042019)>. Acesso em: 20 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: desaparecimentos forçados por omissão do Estado. **Revista Liberdades, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais- IBCCRIM**, São Paulo, nº 22, p. 39-55, mai./ago., 2016. (ISSN: 2175-5280).

LEAL, Eduardo Martinelli. **A dúvida mais persistente: as formas de governo do desaparecimento de pessoas no Brasil**. Tese de doutoramento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017. 290f. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/173797>>.



MARUYAMA, Natalia Garcia. **Onde Está Você?** Trabalho de Conclusão de Curso de Jornalismo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos.** Estatísticas. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/plid/estatisticas>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Cartilha de Enfrentamento ao Desaparecimento:** orientações e direitos na busca de uma pessoa desaparecida, 2016. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/EnfrentamentoDesaparecimento.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

## **A INTERSEÇÃO ENTRE O TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO E O DESAPARECIMENTO DE PESSOAS: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

Renan Bernardi Kalil<sup>184</sup>

O trabalho em condições análogas à de escravo continua sendo um grave problema social no Brasil. O país reconheceu à sua existência em 1995, o que motivou a criação do grupo móvel para o combate a essas violações de direitos humanos<sup>185</sup>. Em 2003, a partir da celebração da solução amistosa do Caso n. 11.289 (José Pereira) na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil comprometeu-se a envidar esforços para aprovar projeto de lei que avançava na definição de trabalho em condições análogas à de escravo e a defender a competência federal para o julgamento desse crime. Além disso, prometeu adotar medidas de fiscalização e de repressão do trabalho escravo, como fortalecer o Ministério Público do Trabalho e o Grupo Móvel do Ministério do Trabalho<sup>186</sup>.

A definição legal está prevista no *caput* do art. 149 do Código Penal:

Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Ainda, enquadra-se nesse conceito o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte pelo trabalhador para a sua retenção no local de trabalho e a manutenção de vigilância ostensiva no local de trabalho ou apropriar-se de documentos e objetos pessoais do trabalhador para impedi-lo de sair de onde trabalha (art. 149, § 1º, I e II, do Código Penal).

O Ministério Público do Trabalho, com o objetivo de esclarecer o teor das categorias “jornada exaustiva” e “condições degradantes”, elaborou duas orientações por meio de sua Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONAETE). A Orientação n. 3 estabelece que

jornada de trabalho exaustiva é a que, por circunstâncias de intensidade, frequência, desgaste ou outras, agrida a dignidade humana do trabalhador, causando prejuízos a sua saúde física ou mental, e decorra de situação de sujeição que, por qualquer razão, torne irrelevante sua vontade.

<sup>184</sup> Procurador do Trabalho. Secretário Adjunto da Secretaria de Cooperação Internacional Trabalhista e representante do Ministério Público do Trabalho no Comitê Gestor do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

<sup>185</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. **FHC cria grupo para combater trabalho escravo**. São Paulo, 28 de junho de 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/28/brasil/31.html>>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>186</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso 11.289. **Relatório n. 95/03**. Solução Amistosa. José Pereira. Brasil. 24 de outubro de 2003. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/brasil.11289.htm>>. Acesso em: 17 maio 2021.

A orientação n. 4 prevê que

condições degradantes de trabalho são as que configuram desprezo à dignidade da pessoa humana, pelo descumprimento dos direitos fundamentais do trabalhador, em especial os referentes a higiene, saúde, segurança, moradia, repouso, alimentação ou outros relacionados a direitos da personalidade, decorrentes de situação de sujeição que, por qualquer razão, torne irrelevante a vontade do trabalhador.

A ratificação do Protocolo de Palermo<sup>187</sup> pelo Brasil apontou para a necessidade de tratar conjuntamente o trabalho em condições análogas à de escravo e o tráfico de pessoas, especialmente em razão das definições previstas nesse tratado. De acordo com o seu art. 3, *a*,

a expressão 'tráfico de pessoas' significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

A comunidade internacional lida com essas questões de maneira unificada.

Contudo, esses assuntos foram examinados de forma segmentada por um certo período no Brasil, apesar de a defesa do seu disciplinamento unificado, em especial pelo teor do art. 149 do Código Penal, englobar e acolher a definição de tráfico de pessoas prevista no Protocolo de Palermo<sup>188</sup>. Medidas recentes indicam para uma reversão dessa tendência, como a inclusão do tipo penal de tráfico de pessoas no art. 149-A do Código Penal (por meio da Lei n. 13.344/2016) e a alteração do nome da CONAETE, que incluiu o enfrentamento do tráfico de pessoas em sua denominação, por meio da Portaria PGT n. 1256.2020.

Entre 1995 e 2020, 53.378 pessoas foram resgatadas de trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil<sup>189</sup>. Os três estados em que mais ocorreram resgates foram Pará (13.225), Mato Grosso (6.088) e Minas Gerais (4.633)<sup>190</sup>. Nem sempre os trabalhadores são resgatados onde vivem: o local de residência mais comum das vítimas dessa violação de direitos humanos é Maranhão (6.486), Pará (5.394) e Bahia (3.241)<sup>191</sup>. Para se ter ideia dos fluxos migratórios, levando em consideração o ano de 2018, 59% dos resgatados no Pará eram não migrantes, 34,4% eram oriundos de migração intraestadual e 6,6%, de migração interestadual. Em Mato Grosso, 16,7% advinham de migração intraestadual e 83,3%, de migração interestadual. Em Minas Gerais, 60,3% eram não

<sup>187</sup> O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo) foi ratificado em 2004 pelo Brasil.

<sup>188</sup> NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato; PLASSAT, Xavier. Tráfico de pessoas e trabalho escravo: além da interposição de conceitos. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, n. 46, setembro 2013, p. 217-243.

<sup>189</sup> SMARTLAB. *Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas*. Panorama geográfico. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=prevalencia>>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>190</sup> Id. *Ibid*.

<sup>191</sup> Id. *Ibid*.

migrantes, 31,1% eram oriundos de migração intraestadual e 8,6%, de migração interestadual<sup>192</sup>.

De 1995 até meados da década de 2000, o foco das operações para o combate ao trabalho escravo ocorria em áreas rurais. Contudo, a investigação da existência dessa grave violação de direitos humanos em áreas urbanas fez com que empregadores que atuavam na construção civil e na confecção de peças de vestuário fossem objeto de fiscalização. Em determinados anos, como em 2013, o número de trabalhadores resgatados em áreas urbanas foi maior do que nas áreas rurais<sup>193</sup>. De qualquer forma, considerando todo o período histórico (1995-2020), os setores econômicos mais frequentemente envolvidos estão nas áreas rurais: criação de bovinos (31%), cultivo de cana-de-açúcar (14%) e produção florestal (8%)<sup>194</sup>.

Os trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo nas áreas rurais, em geral, são oriundos de municípios com poucas oportunidades econômicas, seja pela ausência de trabalho, seja pela falta de acesso à terra (e quando há, inexistem condições para produzir e comercializar). Desta forma, decidem procurar emprego em outras localidades<sup>195</sup>.

O aliciamento dos trabalhadores para desempenharem atividades nas fazendas pode ocorrer de três formas. A primeira é em suas próprias cidades de origem, em que “gatos”<sup>196</sup> se dirigem até esses municípios para arregimentar um certo número de trabalhadores para uma empreitada. Realizada a oferta e o recrutamento, o transporte até a fazenda pode ocorrer por veículos fretados ou ônibus comerciais, sendo que, em ambos os casos, o valor do trajeto é cobrado dos trabalhadores. A segunda se dá quando os trabalhadores partem de seus municípios de origem e se deslocam até cidades próximas de fazendas com oportunidades de trabalho. Ao chegar, hospedam-se em pousadas e aguardam a chegada do “gato” oferecendo trabalho. Nesses casos, os “gatos” pagam as dívidas dos trabalhadores junto à pousada. Em ambos os casos, a relação de trabalho tem início a partir de uma dívida com o empregador. A terceira acontece quando há o aliciamento de moradores nas regiões próximas de fazendas<sup>197</sup>.

Além das relações de trabalho marcadas pelo endividamento dos trabalhadores com os seus empregadores, em diversas fazendas o trabalho ocorre sob coerção praticada pelos fazendeiros ou seus prepostos, em condições degradantes e com jornadas exaustivas, o que aponta para a existência de mais de um elemento caracterizador da definição de trabalho em condições análogas à de escravo.

<sup>192</sup> Id. Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas. Fluxos migratórios nacionais. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=fluxosmigratorios>>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>193</sup> REPÓRTER BRASIL. **Escravidão urbana passa a rural pela primeira vez**. São Paulo, 06 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2014/02/escravidao-urbana-passa-a-rural-pela-primeira-vez>>. Acesso em 17 maio 2021.

<sup>194</sup> SMARTLAB. **Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas. Áreas prioritárias e análise comparativa**. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=prioritarias>>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>195</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: ILO, 2010, p. 101. Embora a motivação econômica seja a principal para buscar emprego em outros lugares, é possível que os trabalhadores decidam partir em razão de questões afetivas, para demonstrar sua virilidade, por desejar viver uma aventura ou por querer ser o provedor de sua casa (FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004).

<sup>196</sup> Segundo Ricardo Rezende Figueira, o gato é o “empreiteiro contratado para desflorestamento, feitura e conservação de pastos e cercas ou outros serviços para fazendeiros e empresas agropecuárias na Amazônia. Muitas vezes anda armado, trabalha com parentes e com uma rede de ‘fiscais’, e são acusados de diversos crimes, inclusive homicídios. Em geral os mais violentos gozam de prestígios, são considerados eficientes e podem prestar serviços por anos consecutivos para as maiores empresas” (Id. *Ibid.*, p. 17)

<sup>197</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *op. cit.*, p. 101-105.

Finalizada a atividade para a qual foram aliciados, os trabalhadores não têm condições de sair do local de trabalho ou são deixados desamparados em cidades próximas. Como no período de trabalho ficam com a comunicação dificultada com o mundo exterior, muitos perdem contato com o seu local de origem e sua família, o que cria muitos obstáculos para o seu retorno. Ainda, existem trabalhadores que, envergonhados por não conseguirem ganhar dinheiro e pela desumanização a que foram submetidos, optam por não regressarem para seus lares<sup>198</sup>.

Dessa forma, sem dinheiro e sem rede de apoio (familiar ou de amizade), muitos trabalhadores procuram pequenas pousadas para ter moradia e alimentação temporariamente, assumindo dívidas. Quanto mais tempo esses trabalhadores ficam nesses locais, maior a dívida contraída com o proprietário da pousada, que será paga pelo “gato” ou fazendeiro que os arregimentarem. Dessa forma, novamente, dá-se início a uma relação de trabalho com base no endividamento do trabalhador<sup>199</sup>.

O trabalhador que se encontra preso nessa situação se torna um “peão de trecho”<sup>200</sup>, sendo tratado como mercadoria pelos proprietários das pousadas em que se hospeda e pelos donos das fazendas (ou pelos “gatos”), o que viola a Declaração da Filadélfia da OIT, quando estabelece que “o trabalho não é uma mercadoria”. Um contexto que favorece o endividamento progressivo e submete ao isolamento afetivo, econômico e geográfico leva os trabalhadores a ficarem presos no ciclo do trabalho escravo contemporâneo, em que conseguir encontrar uma outra opção de sobrevivência é extremamente difícil<sup>201</sup>. Não é por outro motivo que diversos trabalhadores são resgatados mais de uma vez<sup>202</sup>.

O enclausuramento do trabalhador nesse ciclo e o rompimento forçado de seus laços afetivos pode configurar uma situação de desaparecimento. O art. 2º, I, da Lei n. 13.812/2019 estabelece que pessoa desaparecida é “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas”.

A interseção entre o trabalho em condições análogas à de escravo e o desaparecimento de pessoas já foi verificado na prática, como o caso de adolescentes aliciados para trabalhar em fazendas no interior do Estado de Goiás<sup>203</sup> e de idosos que foram resgatados em uma fazenda no interior do Estado de Rondônia e que estavam desaparecidos há 16 anos<sup>204</sup>. Ainda, ressaltamos que o tema de pessoas desaparecidas foi objeto de debate em reunião realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias

<sup>198</sup> Id. *Ibid.*, p. 106-107.

<sup>199</sup> Id. *Ibid.*

<sup>200</sup> De acordo com Ricardo Rezende Figueira, o peão de trecho é o “trabalhador fora de seu lugar de origem, desligado das antigas relações familiares sem construir novas, trabalha sucessivamente em fazendas atrelado a um ou a diversos empreiteiros. Entre uma empreita e outra cria débitos em pensões e cabarés, mantendo-se preso à rede de endividamento e trabalho coercitivo. Em geral é analfabeto, sem qualificação profissional e tem problemas de alcoolismo. E também chamado de peão rodado” (FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *op. cit.*, p. 18).

<sup>201</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *op. cit.*, p. 107.

<sup>202</sup> AGÊNCIA BRASIL. **MPT: trabalho escravo é um círculo vicioso que deve ser quebrado**. Brasília, 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-01/mpt-trabalho-escravo-e-um-circulo-vicioso-que-deve-ser-quebrado>>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>203</sup> REPÓRTER BRASIL. **Depoimento de dois garotos reforça a tese de trabalho escravo para explicar o desaparecimento de seis jovens em Luziânia**. São Paulo, 26 de janeiro de 2010. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2010/01/depoimento-de-dois-garotos-reforca-a-tese-de-trabalho-escravo-para-explicar-o-desaparecimento-de-seis-jovens-em-luziania>>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>204</sup> PROTEÇÃO. **Operação resgata três trabalhadores de trabalho escravo em fazenda de Alta Floresta D'Oeste**. Novo Hamburgo, 25 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://protecao.com.br/geral/operacao-resgata-tres-trabalhadores-de-trabalho-escravo-em-fazenda-de-alta-floresta-doeste-ro>>. Acesso em: 17 maio 2021.

da Câmara dos Deputados em dezembro de 2018, sendo que diversas manifestações apontaram o aliciamento para o trabalho escravo como causa do desaparecimento de pessoas<sup>205</sup>.

A existência de pessoas desaparecidas submetidas a trabalho em condições análogas à de escravo não ocorre apenas em áreas rurais. Em janeiro de 2021, uma mulher de 63 anos foi resgatada na cidade do Rio de Janeiro após trabalhar em uma residência por 41 anos sem salário e férias, com jornada de 11 horas diárias, pouco tempo para refeições e moradia precária. O MPT apurou que, em todo o período que realizou o trabalho doméstico, a trabalhadora não pôde fazer contato com a sua família, que residia em São Paulo<sup>206</sup>.

A atuação do Ministério Público nesses casos, além de se guiar por suas atribuições constitucionais para tutelar os direitos humanos, deve considerar os parâmetros interamericanos acerca dos deveres do Estado de prevenir e investigar possíveis situações de escravidão, servidão, tráfico de pessoas e trabalho forçado. Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados têm a obrigação de (i) iniciar, de ofício e imediatamente, uma investigação efetiva que permita identificar, julgar e punir os responsáveis, existindo denúncia ou razões fundadas para crer na prática desse tipo de violação; (ii) realizar fiscalizações ou outras medidas de identificação destas práticas; e (iii) adotar medidas de proteção e assistência às vítimas<sup>207</sup>.

Nessa linha, identificam-se duas ações que poderiam ser realizadas imediatamente. A primeira seria a obtenção de dados de trabalhadores resgatados em condições análogas à de escravo, com a Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério da Economia e com a Caixa Econômica Federal (por ser responsável pela emissão de seguro-desemprego a esses trabalhadores<sup>208</sup>). Com essas informações, seria possível cruzá-las com a base de dados construída pelo Sinalid (Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos), o que permitiria ter uma dimensão mais substantiva da inter-relação entre trabalho escravo e desaparecimento de pessoas. Ademais, a identificação de uma pessoa desaparecida no banco de dados dos trabalhadores resgatados possibilitaria oferecer mais informações aos familiares dessas pessoas.

A segunda seria a incorporação do uso da base de dados do Sinalid nas operações de resgate de trabalhadores em condições análogas à de escravo das quais o MPT participa, especialmente o Grupo Móvel. O acesso ao sistema no curso da operação possibilitaria identificar se o trabalhador resgatado foi registrado como pessoa desaparecida e permitiria acionar os entes que o procuram (como seus familiares).

Evidentemente, essas duas ações não esgotam as possibilidades que a interseção dos temas apresenta. Trata-se de um caminho para dar início ao tratamento dessas

<sup>205</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Desaparecidos e esquecidos**. Brasília, 04 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/desaparecidos-e-esquecidos>>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>206</sup> G1. **Empregada resgatada em condições análogas à escravidão no Rio declarou que “não manda na própria vida”**. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/01/30/empregada-resgatada-em-condicoes-analogas-a-escravidao-no-rio-declarou-que-nao-manda-na-sua-propria-vida.ghtml>>. Acesso em: 17 maio de 2021.

<sup>207</sup> CORTE IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Sentença de 20 de outubro de 2016. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. **Série C**, N. 318, parágrafo 319.

<sup>208</sup> A concessão de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada aos trabalhadores identificados em condições análogas à de escravo em decorrência de ação dos auditores-fiscais do trabalho está prevista no art. 2º-C da Lei n. 7.998/90. Para que o trabalhador possa receber esses valores, é necessário que a Caixa Econômica tenha conhecimento, pelo menos, do número do seu CPF.

questões de forma mais substantiva e para abrir estradas que aprofundem essas relações no futuro, sempre tendo em vista a importância de colocar a vítima no centro do processo e de buscar a tutela efetiva dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **MPT: trabalho escravo é um círculo vicioso que deve ser quebrado**. Brasília, 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-01/mpt-trabalho-escravo-e-um-circulo-vicioso-que-deve-ser-quebrado>>. Acesso em: 17 maio 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Desaparecidos e esquecidos**. Brasília, 04 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/desaparecidos-e-esquecidos>>. Acesso em: 17 maio 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 11.289. Relatório n. 95/03. Solução Amistosa**. José Pereira. Brasil. 24 de outubro de 2003. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/brasil.11289.htm>>. Acesso em: 17 maio 2021.

CORTE IDH. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil**. Sentença de 20 de outubro de 2016. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. **Série C**, N. 318.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. **FHC cria grupo para combater trabalho escravo**. São Paulo, 28 de junho de 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/28/brasil/31.html>>. Acesso em: 17 maio 2021.

G1. **Empregada resgatada em condições análogas à escravidão no Rio declarou que “não manda na própria vida”**. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/01/30/empregada-resgatada-em-condicoes-analogas-a-escravidao-no-rio-declarou-que-nao-manda-na-sua-propria-vida.ghtml>>. Acesso em: 17 maio de 2021.

NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato; PLASSAT, Xavier. **Tráfico de pessoas e trabalho escravo: além da interposição de conceitos**. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, n. 46, setembro 2013, p. 217-243.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: ILO, 2010.

**PROTEÇÃO. Operação resgata três trabalhadores de trabalho escravo em fazenda de Alta Floresta D'Oeste.** Novo Hamburgo, 25 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://protecao.com.br/geral/operacao-resgata-tres-trabalhadores-de-trabalho-escravo-em-fazenda-de-alta-floresta-doeste-ro>>. Acesso em: 17 maio 2021.

**REPÓRTER BRASIL. Depoimento de dois garotos reforça a tese de trabalho escravo para explicar o desaparecimento de seis jovens em Luziânia.** São Paulo, 26 de janeiro de 2010. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2010/01/depoimento-de-dois-garotos-reforca-a-tese-de-trabalho-escravo-para-explicar-o-desaparecimento-de-seis-jovens-em-luziania>>. Acesso em: 17 maio 2021.

**REPÓRTER BRASIL. Escravidão urbana passa a rural pela primeira vez.** São Paulo, 6 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2014/02/escravidao-urbana-passa-a-rural-pela-primeira-vez>>. Acesso em: 17 maio 2021.

**SMARTLAB. Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas. Áreas prioritárias e análise comparativa.** Disponível em: <<https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=prioritarias>>. Acesso em: 17 maio 2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Fluxos migratórios nacionais.** Disponível em: <<https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=fluxosmigratorios>>. Acesso em: 17 maio 2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Panorama geográfico.** Disponível em: <<https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=prevalencia>>. Acesso em: 17 maio 2021.



## **FÓRUNS INSTITUCIONAIS E GRUPOS DE TRABALHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA ATIVIDADE PARA MUITO ALÉM DA ENCOMENDA CONSTITUCIONAL**

Eliane de Lima Pereira<sup>209</sup>

André Luiz de Souza Cruz<sup>210</sup>

Não há dúvidas de que a Constituição da República Federativa do Brasil é um dos mais importantes documentos da história brasileira recente. Foi peça fundamental no processo de redemocratização, colocou o Brasil em um patamar normativo de reconhecimento da pessoa humana nos melhores níveis mundiais, serviu de ponte e impulso para a revisitação de inúmeros problemas da sociedade brasileira e deu forma, conteúdo e garantia a um importante arranjo institucional fundado na já consagrada fórmula da tripartição de poderes<sup>211</sup>, porém com olhos em uma democracia muito além de seu tempo.

Entre outras instituições, mas com atenção especial do legislador constituinte, o Ministério Público brasileiro recebeu muito mais que uma Seção em um Capítulo<sup>212</sup> na história da carta constitucional de 1988. Foi lançado sobre todo o texto e para além dele, como a instituição a qual incumbiria a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É comum observar na doutrina constitucionalista a ideia de que as Constituições, para que assim sejam consideradas, devem tratar de direitos fundamentais, da estruturação do Estado e da organização dos poderes<sup>213</sup>. No caso da Constituição brasileira de 1988, a conexão entre as atribuições do Ministério Público e as características fundamentais de textos constitucionais não foi obra inadvertida do legislador constituinte. Ao Ministério Público foi atribuída a difícil tarefa de velar pelo bom êxito do programa constitucional brasileiro.

O grande desafio que foi posto certamente não passaria ao largo de uma grande mudança e ampliação na estrutura normativa de atribuições do Ministério Público. Hoje é quase impossível criar ou manter algo que envolva um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, passando despercebido ou isento de um olhar do Ministério Público. Muito se tem estudado e desenvolvido sobre as múltiplas áreas de

<sup>209</sup> Procuradora de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro. Coordenadora de Direitos Humanos e de Minorias do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Membro Colaborador do Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (Sinalid) da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>210</sup> Servidor do Ministério Público do Rio de Janeiro. Gestor do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Integrante do Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (Sinalid) da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>211</sup> SECONDAT, Charles-Louis de. **O espírito das leis**. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007. Págs. 163-195.

<sup>212</sup> CAPÍTULO IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014) - SEÇÃO I - DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

<sup>213</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. Pág. 80.

atribuição do *Parquet* nacional, algumas das quais inéditas na história mundial das instituições congêneres.

Este artigo tem por objetivo analisar como a estrutura de grupos de trabalho e fóruns multi-institucionais foi determinante para o êxito do mais bem-sucedido projeto nacional de busca de pessoas desaparecidas da atualidade: o Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos – Sinalid.

Afirmam alguns teóricos que a humanidade chegou à sua era de ouro da produção de conhecimento. Nunca antes observamos tanto, pensamos tanto e sobre questões tão variadas. Ao mesmo tempo, nos manifestamos em volumes anteriormente nunca vistos, produzindo e consolidando nosso conhecimento. Uma das virtudes do conhecimento científico atual está exatamente na capacidade de tomar decisões sobre um fato, tendo domínio e conhecimento de incontáveis outros fatos correlatos, que lhe são causa ou consequência.

Em 1969 Edward Lorenz, professor do Instituto de Tecnologia Meteorológica de Massachusetts, apresentou, no 139º *American Association for the Advancement of Science* (Encontro da Associação Americana para o Avanço da Ciência) sua teoria sobre como pequenas modificações em um sistema podem ocasionar resultados significativos. O popularmente conhecido “Efeito borboleta” ou teoria do caos.

Correta ou não a teoria, considerando a estrutura una e indivisível do Ministério Público brasileiro e as inúmeras atribuições que exerce com seu arranjo institucional, se uma borboleta batesse suas asas no meio ambiente do estado do Rio Grande do Sul, teríamos potencial condição de identificar eventuais consequências junto a pessoas com deficiência no Acre.

Dentro desse contexto, os grupos de trabalho e fóruns de discussão promovidos pelo Ministério Público brasileiro são um manancial de conhecimento inesgotável. A capacidade de avaliar relações de causa e efeito transversas entre as áreas do conhecimento é uma importante propriedade desses *lócus* de pensamento. Um dos grandes exemplos dessa prática é a estruturação de grupos de trabalho no âmbito das comissões temáticas do Conselho Nacional do Ministério Público.

No ano de 2014, a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP organizou seus grupos de trabalho, dividindo-os da seguinte forma<sup>214</sup>: II – Grupo de Trabalho Combate à Corrupção, Transparência e Orçamento Participativo – GT 2<sup>215</sup>; III – Grupo de Trabalho Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – GT3; IV – Grupo de Trabalho Enfrentamento do Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural – GT 4; V – Grupo de Trabalho Pessoas em Situação de Rua, Desaparecidas e Submetidas ao Tráfico – GT 5; VI – Grupo de Trabalho Combate à Violência Doméstica e Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos – GT 6; VII – Grupo de Trabalho Direitos da Pessoa com

<sup>214</sup> Portaria CNMP-PRESI n. 174, de 8 de setembro de 2014, que instituiu os Grupos de Trabalho no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público para o ano de 2014. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-1741.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-1741.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2021.

<sup>215</sup> A Portaria CNMP-PRESI n. 200, de 28 de outubro de 2014, altera o disposto na Portaria CNMP-PRESI n. 70, de 27 de março de 2014, para dispor sobre o Fórum Nacional de Saúde no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e extinguiu o GT I da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais, não havendo a renumeração dos demais Grupos de Trabalho. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-200.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-200.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2021.

Deficiência – GT 7. A diversificação de temas fala por si só sobre o potencial de conhecimento acumulado.

Cada grupo de trabalho era formado por três a oito membros do Ministério Público, todos indicados como especialistas temáticos pelos órgãos de origem. Estes, distribuídos entre todos os estados brasileiros. Assim formados, os GTs garantiam a diversidade representativa típica dos melhores ambientes científicos de discussão. Entre os temas que deveriam começar a ser objeto de análise em âmbito nacional pelo *Parquet*, pessoas desaparecidas.

Todo ponto de inflexão é o meio caminho entre a condição que o originou e um futuro diferente que se apresenta. A criação do Grupo de Trabalho 5 (GT-5) no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais foi esse ponto determinante entre a origem do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos e um futuro para a sociedade brasileira.

No ano de 2020, um dos integrantes do GT-5 de 2014, idealizador do embrião do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos, assim definiu sua origem em uma reflexão publicada.

Há dez anos [em 2010] entregávamos para o MPRJ a primeira versão da plataforma do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos [PLID]. Fizemos na ‘garagem’: um prédio cheio de papel velho lá no bairro do Santo Cristo. (...) Foram lidos mais de 15 mil inquéritos não solucionados de homicídios, encontros de cadáver, de ossada e registros desaparecimentos. Visitamos os cemitérios e entendemos o processamento dos cadáveres indigentes. Entrevistamos Agentes, Bombeiros, Delegados e outros colegas Promotores e Juízes. Acompanhamos exumações.<sup>216</sup>

Os anos que sucederam a essas atividades iniciais demonstram a qualidade da capacidade de intervenção do Ministério Público em qualquer tema que se envolva. Transformar pilhas de “papel velho” – realidade do desaparecimento de pessoas não só no Estado do Rio de Janeiro, mas de todo o Brasil – em um sistema de atuação nacional e multi-institucional com milhares de colaboradores não foi monólogo de um único ato. Foi tarefa dividida entre muitos palcos, peças e atores.

Em janeiro de 2011, já em uma clara intervenção proativa do Ministério Público sob a antiga perspectiva de que o desaparecimento de pessoas estaria genericamente ligado a fatores criminais, o Programa de Identificação de Vítimas do MPRJ (embrião do PLID) foi o único órgão público a criar e manter informações sistêmicas de mortos e desaparecidos na tragédia provocada por chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Maior tragédia climática da história do país, contabilizados 918 mortos<sup>217</sup> e mais de 600 pessoas desaparecidas em uma só noite.

Em 2012, a efetividade das ações do Programa de Identificação de Vítimas (PIV), que garantiu a identificação de 213 vítimas de homicídio e nesta esteira pôs fim a 1.811 casos de desaparecimento entre os anos de 2010 e 2013, levou o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a converter o recém-criado PIV em Programa de Localização e

<sup>216</sup> MOURÃO, Pedro Borges. **Dez anos do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos**. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/in/pedro-borges-mour%C3%A3o-42abb810b/>>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>217</sup> Confira imagens marcantes da tragédia de 2011 na Região Serrana do RJ. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2021/01/11/confira-imagens-marcantes-da-tragedia-de-2011-na-regiao-serrana-do-rj.ghtml>>. Acesso em: 17 maio 2021.

Identificação de Desaparecidos (PLID), este, ganhador da IX edição do Prêmio Inovare e de menção honrosa no Prêmio CNMP naquele mesmo período<sup>218</sup>.

Com as premiações, veio o ambiente favorável para o início de tratativas que levariam à expansão do sistema pelos demais estados da federação. Inicialmente, a partir do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, outro *lócus* de discussões do Ministério Público brasileiro criado para fomentar a troca de experiências em âmbito nacional.

Como fruto dos trabalhos no CNPG, no ano de 2013, o Ministério Público do Estado de São Paulo instituiu o seu Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID). Não para ser um espelho de seu congênere no Rio de Janeiro, mas para enfrentar o problema do desaparecimento de pessoas tal qual a realidade daquele estado o apresentava. Com desaparecimentos e situações correlatas que invariavelmente eram cinco vezes maiores do que as observadas no Rio de Janeiro, o Ministério Público de São Paulo colocou o *Parquet* brasileiro no centro da discussão nacional sobre o tema.

Em 2014 o projeto chegou ao ponto de inflexão pré-anunciado. Foi dentro de um grupo de trabalho multi-institucional – GT-5 da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP – que a sigla para Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos foi pronunciada pela primeira vez. Junto a isso, o grupo de trabalho deliberou pela coleta de dados nacionais para elaboração do primeiro levantamento sobre tráfico de pessoas a partir da visão do Ministério Público. Ainda no contexto do GT-5, o conselheiro Jarbas Soares Júnior (Presidente da CDDF) visitou o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para discutir detalhes da criação do Sinalid.

O desaparecimento de pessoas tem como uma de suas causas a carência de informações e, principalmente, a dificuldade de, em um país de grandes proporções como o Brasil, consolidar tais informações e fazer chegar aos seus interessados. Essa realidade é bem representada em frases pronunciadas por familiares de pessoas desaparecidas: “O Brasil tem um cadastro nacional de veículos roubados, mas não tem de pessoas desaparecidas”, “A melhor tentativa de formar um cadastro nacional nunca passou de trezentos e poucos registros, quando sabemos que somem os milhares no país por ano”.

Ainda que não fosse naquele momento considerado um “cadastro nacional” dentro da lógica montesquiana, ou seja, algo produzido e mantido pelo Poder Executivo, com a integração de mais Ministérios Públicos em um único método de registro e banco de dados, o Sinalid dobrou de tamanho em número de registros de desaparecimento em curto espaço de tempo. Tornou-se manancial de dados e informações 215 vezes maior que a melhor iniciativa nacional sobre a temática. Nunca antes o Brasil havia consolidado tantos dados sobre o fenômeno em dispersão geográfica.

No ano de 2017, já com a integração de cinco Ministérios Públicos estaduais ao sistema, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro assinaram, em evento aberto ao público e com a participação de

<sup>218</sup> As premiações, como o Prêmio CNMP, são também expressões do uso de fóruns e grupos de trabalho multi-institucional na transformação da realidade e na difusão de boas práticas. Segundo consta do sítio na internet: “O Prêmio CNMP será concedido anualmente e tem por objetivo identificar, premiar e difundir projetos já executados ou em atividade, em âmbitos local, regional ou nacional. Os projetos premiados são uma fotografia das ações que estão sendo realizadas em todo o País. Cada projeto traduz nossa crença na possibilidade de contribuir para o fortalecimento e o aperfeiçoamento institucional, bem como o reconhecimento de que uma atuação integrada de todo o Ministério Público será mais efetiva. A caminhada rumo a uma atuação nacional integrada está apenas começando e contamos com todos para que o Ministério Público brasileiro possa efetivamente contribuir para as conquistas da sociedade brasileira”. (Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/premio/o-premio>>). Tal objetivo foi levado a efeito em grande medida no Sinalid, haja vista não só a absorção das experiências, mas o uso integrado de um único sistema nacional de tecnologia da informação, com melhor aproveitamento dos recursos financeiros empregados para atingir ao maior número de beneficiados.

integrantes da sociedade civil e vítimas, o compromisso nacional de atuação do *Parquet* na temática do desaparecimento de pessoas via Sinalid. Nas palavras do Procurador-Geral de Justiça, José Eduardo Ciotola Gussem: “É um projeto de todos nós: CNMP, do Ministério Público brasileiro, do Judiciário, da Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e da Sociedade Civil organizada”. “Estamos diante de um verdadeiro sistema de transformação social<sup>219</sup>”.

Meses após a assinatura do acordo no Rio de Janeiro, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, em sua primeira reunião conjunta, selaram em definitivo o pacto nacional do Ministério Público brasileiro sobre desaparecimento de pessoas. Com a adesão de todas as unidades e ramos do Ministério Público ao Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos à edição de portaria pelo CNMP, instituindo o Comitê Nacional do Sinalid e a sucessiva criação de outros 11 Programas de Localização e Identificação de Desaparecidos, o Ministério Público, a muitas mãos e em muitos grupos, consolidou-se em definitivo como o maior organismo público nacional na área do desaparecimento de pessoas.

Certos de que a descrição de tão poucas informações neste texto não faz justiça aos inúmeros esforços que foram empreendidos por membros e servidores do *Parquet* nacional nesta jornada de transformação, vale o registro de intervenção do Sinalid em dois outros eventos de relevância e abrangência nacional: o rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho- MG, onde o sistema registrou 325 desaparecimentos e a sugestão pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), imediatamente encampada através de nota técnica emitida pela Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais<sup>220</sup>, de uso do Sinalid para evitar desaparecimentos em razão da hospitalização e óbitos por Covid-19.

Atualmente, o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é apenas um em uma estrutura nacional composta pelas unidades de Ministérios Públicos dos 26 estados da federação e ramos do Ministério Público da União. O Sinalid caracteriza-se por ser o maior sistema público em dispersão geográfica do país na área do desaparecimento de pessoas e exerce influência nas mais diversas políticas públicas existentes nos três níveis federativos. Induz soluções para os problemas relacionados ao fenômeno mais do que qualquer outro órgão da estrutura nacional.

Continuamos no Rio de Janeiro atrás dos inquiridos não solucionados. Cadáveres, ossadas, pessoas não identificadas continuam habitando o nosso cotidiano. Ampliamos nosso espectro de análise para abarcar idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes institucionalizados. Pacientes hospitalizados sem identificação ou referências familiares agregaram-se às pilhas de papel velho para tornar possível que uma pessoa desaparecida no Oiapoque (AP) possa ser identificada e localizada no Chuí (RS).

<sup>219</sup> **MPRJ e CNMP formalizam a criação do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos.** Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/47207>>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

<sup>220</sup> Nota Técnica sugerindo a divulgação e a ampliação do uso do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID) diante da Pandemia de COVID-19 (novo coronavírus). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Notas\\_T%C3%A9cnicas/Nota\\_t%C3%A9cnica\\_CDDF.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Notas_T%C3%A9cnicas/Nota_t%C3%A9cnica_CDDF.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2021.

Neste trajeto de mais de uma década, não há dúvidas de que o Ministério Público brasileiro nunca se furtou, assim como não se furtaram seus membros e servidores, de entregar à sociedade brasileira muito mais do que o desenho do constituinte de 1988.

A trajetória descrita nestas poucas linhas certamente não estava no propósito específico do legislador constituinte, quando, em 5 de outubro de 1988, em uma Seção de um Capítulo da Constituição brasileira, rascunhou o que deveria ser o Ministério Público. Os grupos de trabalho, os fóruns de discussão e a força da instituição já demonstraram sua capacidade de entregar para a sociedade brasileira muito mais do que a encomenda constitucional. O Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos é uma das muitas provas dessa realidade.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

