

JMPMG JURÍDICO

Edição Elas em movimento • 2019
ISSN 1809-8673

Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais



“

(...) foi de um ineditismo muito grande, então, uma mulher ser nomeada promotora de justiça, ainda mais porque, em uma sociedade que estava habituada a lidar com o mando dos ‘coronéis políticos’, não se tinha as mulheres em conta de atividade de atuação no meio jurídico. A presença das mulheres no Brasil, como integrantes dos quadros do Ministério Público foi registrada pela primeira vez em 1935, em Minas gerais. Em 14.6.1935, Iracema Tavares Nardi, formada em Direito em São Paulo pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em 1934, foi nomeada Promotora de Justiça na Comarca de Guaranésia. (...) Até onde registros de fontes históricas nos permitiram adentrar, na gênese do Ministério Público, ela se tornou a primeira Promotora de Justiça da América Latina.

Joaquim Cabral Netto

”

ELAS EM MOVIMENTO

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Antônio Sérgio Tonet
Procurador-Geral de Justiça

Paulo Roberto Moreira Cançado
Corregedor-Geral do Ministério Público

Maria Conceição de Assumpção Mello
Ouvidora do Ministério Público

Márcio Heli de Andrade
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Jurídico

Helena Rosa Portes
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Nedens Ulisses Freire Vieira
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

Carlos Henrique Tôres De Souza
Chefe de Gabinete

João Medeiros Silva Neto
Secretário-Geral

Clarissa Duarte Belloni
Diretora-Geral

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Edson Ribeiro Baeta
Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Ana Rachel Brandão Ladeira Roland
Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

João Paulo de Carvalho Gavidia
Diretor de Produção Editorial

FICHA TÉCNICA

Coordenação da publicação: Hosana Regina Andrade de Freitas

Editores: João Paulo de Carvalho Gavidia

Revisão: Isabella Albuquerque Gonçalves (estágio)
Vinícius Amaral Fernandes (estágio)

Diagramação: Gilmar de Melo Souza Filho (estágio)

Foto da capa: Acervo do MPMG | **Fotos:** Pexels.com

Conteúdo de responsabilidade de seus respectivos autores.

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Ceaf) em 2019.



Sumário

04

Apresentação

05

A História do Elas pelo MPMG

08

A Violência Doméstica, o Feminicídio e a Atuação do Ministério Público

12

As Funções Ministeriais pelo Enfoque Restaurativo: Um Relato sobre como a Justiça Restaurativa e até mesmo a Abordagem Restaurativa podem tornar mais eficaz a atuação do Ministério Público

17

Breves Reflexões sobre a Reivindicação de Cotas Femininas para Cargos da Administração Superior: Um Contraponto

21

Comunicação Não-Violenta, o que é, para que serve e como usá-la.

29

Desafios do Atendimento e da Compreensão da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Família por parte do Ministério Público

34

O Ministério Público e a Comunidade LGBT no Cárcere

40

Processo estrutural: apontamentos sobre o Projeto de Lei nº 8.058/2014 e reflexões sobre a efetividade da atuação do Ministério Público

48

Ações Afirmativas e a Efetivação da Igualdade de Gênero

56

Ministério Público e Investigação: Reflexões Práticas

59

Patrimônio Cultural Imaterial: A Cerâmica Popular de Turmalina/MG e o Protagonismo das Mulheres Artesãs

70

O SUAS e o Papel do Ministério Público no Fomento à Criação de Grupos de Trabalhos Sociais com Famílias



APRESENTAÇÃO

Caros membros(as) e servidores(as) do MPMG,

É com satisfação que trazemos a lume a primeira Revista MPMG Jurídico, escrita **exclusivamente** por membras e servidoras do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Servindo-nos deste espaço, prestamos uma justa homenagem às mulheres do Ministério Público.

Após a participação na elaboração da tese **“Diagnóstico e Perspectivas da Desigualdade de Gênero nos Espaços de Poder do Ministério Público: santo de casa não faz milagre?”** e o engajamento no Movimento Elas pelo MPMG, foi realizado contato com o então Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Ceaf, Dr. Antônio de Padova Marchi Júnior, acerca de eventual espaço na Revista MPMG Jurídico, para contar a história do Movimento do Elas pelo MPMG.

Sensível à importância do tema, o Dr. Antônio de Padova disponibilizou uma revista completa para tratar da questão, com o convite para coordenar a presente edição. O convite foi estendido às valorosas colegas Maria Clara, Daniela Campos e Maria Carolina Beraldo, que contribuíram para a concretização desta iniciativa.

O presente trabalho reafirma a importância das mulheres na nossa Instituição e a necessidade de participação equânime de gênero, como reflexo da composição de nossa sociedade.

A fim de facilitar a leitura, os textos foram organizados em duas subdivisões, quais sejam aspectos teóricos e boas práticas.

Agradecemos a disposição e a colaboração das subscritoras dos textos, cuja parceria foi fundamental na concretização deste projeto e no amadurecimento da nossa atuação institucional.

Hosana Regina Andrade de Freitas
Promotora de Justiça de Caratinga

A HISTÓRIA DO ELAS PELO MPMG

Hosana Regina Andrade de Freitas
Maria Clara Costa Pinheiro de Azevedo

Sempre quando pensamos no que representa o Ministério Público, quase que automaticamente, nos vem à mente a ideia de “Guardião da Constituição”. Mas, para que possamos, de fato, merecer tão honroso título precisamos, diariamente, fortalecer a luta pela efetivação dos princípios constitucionais. Todavia, não é incomum percebermos que ainda engatinhamos quando o tema é a questão de gênero.

Tal discussão por muito tempo ficou alijada do âmbito institucional. Todavia, há cerca de dois anos, este tema vem ganhando corpo. A provocação sobre a diferença numérica entre homens e mulheres na nossa instituição foi trazida à baila pela subscritora Maria Clara Azevedo durante a campanha para eleição ao cargo de PGJ do ano de 2016.

Na oportunidade, em razão das visitas dos candidatos ao cargo de Procurador-Geral às comarcas do interior, foi feita indagação acerca de eventual política interna para a valorização da participação feminina na gestão do MPMG. A resposta quase uníssona foi no sentido de que os candidatos convidavam mulheres, mas essas não aceitavam as funções ofertadas. Todavia, nenhum dos candidatos apresentava propostas concretas ou planos de atuação para minimizar a diferença numérica entre homens e mulheres nos cargos decisórios. Tal fato demonstrou que o tema “igualdade de gênero”, tão caro no plano constitucional, sendo, inclusive, um dos objetivos fundamentais da República, era invisibilizado dentro da Instituição, que tem como função a defesa dos referidos objetivos constitucionais.

Externamente, nossa Instituição tratou e trata do tema com projetos específicos, como a formação de Promotoras Populares de Defesa Comunitária e Diálogos com Mulheres Negras, ambos elaborados pelo CAODH, com o incentivo à participação política feminina no âmbito eleitoral, além do trabalho da Coordenadoria da Violência Doméstica contra a Mulher, de uma forma geral. Mas, internamente, o tema sequer era aferido, muito menos discutido.

A partir de tal inquietação Maria Clara Azevedo convidou a autora Hosana Regina Andrade de Freitas e as colegas de concurso Daniela Campos e Maria Carolina Beraldo para elaborar uma tese sobre a desigualdade de gênero dentro do MPMG e apresentá-la no XX Congresso Nacional do Ministério Público que aconteceria em Belo Horizonte. Posteriormente,

foram feitos contatos com colegas de outros estados, a Procuradora de Justiça Mônica Louise do Paraná e a Promotora de Justiça Ana Teresa de Freitas do Maranhão, que aderiram à ideia.

Com o auxílio do Colégio das Escolas Superiores do Ministério Público – CDEMP, conseguimos dados de 14 estados da Federação e, a partir de então, pudemos concretizar em números a constatação que já existia no plano empírico: para além de sermos minoria dentre os membros (com exceção dos estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia), somos minoria absoluta nos cargos da Administração Superior.

Ocorre que, a construção desses dados inéditos não foi nada simples. Aliás, a dificuldade na consecução dos dados sobre a questão de gênero nos Ministérios Públicos dos estados diz por si só. A desigualdade entre homens e mulheres nas Instituições Ministeriais é um tema tão invisível que nenhum dos estados com os quais fizemos contato possuía sequer o quantitativo de homens e mulheres membros, sendo que em todas as ligações nos foi solicitado um prazo para computar os números. Tal fato demonstra que a questão de gênero *interna corporis*, até idos de 2016, nunca tinha sido sequer questionada formalmente.

Questionar faz parte da atividade da Promotora de Justiça. E mais que isso: é necessário questionar para diminuir desigualdades.

A apresentação da tese “Diagnóstico e Perspectivas da Desigualdade de Gênero nos Espaços de Poder do Ministério Público: santo de casa não faz milagre?” foi um marco muito importante para que nós mesmas e também outros colegas pudessem perceber a enorme diferença da participação dos homens e das mulheres tanto na Instituição, quanto na sua Administração.

Após esse marco temporal, várias colegas começaram a abordar o tema conosco. Incentivadas por esses contatos das colegas, surgiu um pequeno grupo visando trazer à tona a importante questão da participação feminina também no MPMG, em especial, nos cargos decisórios. Para viabilizar a interação entre essas Colegas, foi criado um grupo, que se comunica por meio de *whatsapp*, que atualmente é denominado **Elas pelo MPMG**.

Através desse grupo, passamos a realizar convites a outras colegas, despertando para a importância da discussão sobre o tema invisibilizado pela falsa crença de que a mulher não quer participar da política institucional, discussão essa pertencente a um universo complexo que precisa dialogar com as deficiências na formação política do povo brasileiro independente de sexo, mas também como reflexo interno do movimento em defesa da participação

feminina que é identificado nos mais diversos segmentos sociais, do qual o Ministério Público não pode estar institucionalmente alheio.

As únicas condições para fazer parte do grupo são ser mulher integrante do MPMG e expressar sua concordância com a inserção neste grupo antes de ser adicionada, para, assim, respeitar a esfera privada de comunicação da colega. Atualmente, todas as participantes são administradoras. Sempre que uma colega é adicionada, a integrante que procedeu a inclusão, copia e cola nossa mensagem de boas vindas:

“Querida Colega Mineira,

Sempre que alguém é adicionado, mandamos essa mensagem padrão para explicar o propósito do grupo. Dessa forma, quem não tiver interesse no tema logicamente poderá se retirar, sem nenhum juízo de valor por parte de quem ficar. A ideia é identificarmos outras Colegas que, como nós, pretendem discutir o tema. Atualmente, somos mais de 100 nesse grupo que, ao menos por ora, é formado somente com membros do gênero feminino na ativa. Ainda não contamos com pensionistas nem homens feministas.

Contextualizando: a questão sobre a maior participação de mulheres nos órgãos de decisão do MPMG, não só na Administração Superior, mas também na AMMP, CGMP e CSMP, acabou motivando que um grupo de seis Colegas escrevessem uma tese sobre o tema para o Congresso Nacional do MP de 2017, organizado pela CONAMP. Logo após, por convite da ENAMP, apresentamos a tese no IV Encontro Nacional do MP: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras, em outubro de 2017.

A partir de então, passamos a conversar sobre essa questão em um grupo de WhatsApp organizado pela Gabriela Mansur do MPSP e trocar informações sobre a necessidade de potencializar a participação feminina nos órgãos de decisão do MP Brasileiro. Se quiser fazer parte desse grupo, é só manifestar que passamos o contato e pedimos a inclusão.

Em Minas Gerais, criamos esse grupo com vistas a fomentar essa discussão localmente, quando então resolvemos começar a mobilização pela criação da Diretoria da Mulher na AMMP, tal como feito em SP e PR, para que se crie um espaço de reflexão sobre a Promotora/Procuradora de Justiça e sobre como desconstruir discursos de machismo tão arraigados que sequer nós, mulheres, percebemos, como: “elas que não querem assumir cargos porque preferem ficar mais tempo com a família”.

Se ainda não leu e se interessar, a tese mencionada pode ser acessada pelo link:

<https://congressonacional2017.amp.org.br/public/arquivos/teses/55.pdf>

Participamos do Congresso Estadual do MPMG, no dia 30/08, 16h15min, em BH, com o painel “Elas pelo MPMG” em que duas Procuradoras de Justiça e três Promotoras de Justiça (uma de cada entrância) falaram um pouco sobre sua experiência de vida. O objetivo foi potencializar a sororidade.

Nos dias 21 e 22 de setembro será realizado o II Encontro Nacional de Mulheres do Ministério Público, em BH, na PGJ. Será uma grande oportunidade para nos conhecermos melhor, trocar experiências com colegas de diversos MPs e aprofundarmos as discussões. Participe! Link para inscrição: <https://goo.gl/forms/ig9A959lxNr5ylwq1>

Todas as opiniões e pontos de vista são bem-vindos. Contudo, para que este seja um espaço plural, livre, seguro e inclusivo, temos algumas regras fundamentais:

a) Por sororidade, lealdade e respeito às pessoas e ao próprio Movimento, as integrantes não divulgam conversas ou áudios relativos ao grupo;

b) Nos expressemos, ou pelo menos tentamos nos expressar, de forma respeitosa e não violenta, sem personalizar a discussão das ideias;

c) O Movimento e este grupo não devem ser utilizados como apoio a qualquer candidato ou candidata. Estamos em busca do exercício de direitos (e não de obtenção de favores) e precisamos manter o caráter agregador;

d) Precisamos todas sermos transparentes umas com as outras e com o nosso Movimento, que deve buscar a união não apenas das mulheres como de todos os membros do MPMG.

Bem-vinda, Colega!

O Elas Pelo MPMG se tornou um movimento feminista que se apresenta como um conjunto de ações de um grupo de pessoas mobilizadas para o mesmo fim: a participação de ambos os gêneros de



forma equânime e democrática, em qualquer cargo do MPMG, com a intenção de que sejamos, realmente, um reflexo da sociedade que pretendemos defender.

Visamos ainda romper o paradigma de uma instituição historicamente masculinizada e demonstrar a importância do olhar e do entendimento feminino dentro da nossa instituição.

Para tanto, é necessário maior compreensão por parte de todos acerca da participação feminina no MPMG, uma vez que muitos ainda não visualizam tal fato como um problema e entendem que a ausência feminina se dá “porque as mulheres não se interessam”.



Desmitificar essa questão exige esforço que conjuga estudos, realização de eventos, defesas de teses, levantamento de dados, tudo isso no intuito de demonstrar que a ausência feminina vai muito além da falta de interesse e engloba questões sociais, históricas e políticas.

O Movimento Elas Pelo MPMG pretende trazer todas essas questões à tona, mas o que parece simples, nem sempre o é. Os desafios são muitos e entraves fazem parte do caminhar.

A caminhada é longa e difícil, já estamos cientes. Por isso pensamos como uma das medidas iniciais de maior importância realizar o levantamento de dados mais específicos e em maior número para dar mais visibilidade à questão.

E já encontramos respaldo e resultados. O CNMP determinou um levantamento nacional de dados acerca da questão de gênero, que se consolidou no Projeto Cenários¹.

Ao ser consultada, nossa Corregedoria-Geral realizou entrevista com as responsáveis por teses do MPMG acerca da questão da desigualdade de gênero, dando maior visibilidade ao nosso grupo e ao trabalho realizado no âmbito local.²

Outro importante momento de consolidação do Movimento foi o XII Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais, realizado em Belo Horizonte, no ano passado. Nessa oportunidade, foi realizado o painel do “Elas pelo MPMG”, com a apresentação

de experiências de relevantes contribuições dentro da nossa Instituição, expostas pelas Dras. Ruth Lies Scholte Carvalho, Elaine Martins Parise, Ana Gabriela Brito Melo Rocha, Shirley Machado De Oliveira, tendo como mediadora a Dra. Danielle de Guimaraes Germano Arlê, no intuito de sensibilizar a todos e todas para a participação feminina nas mais diversas áreas da nossa Instituição.

No mesmo evento, além do Painel do Movimento Elas Pelo MPMG foi apresentada a tese Igualdade de Gênero por um Ministério Público 50-50 até 2030, de autoria da Colega Andressa de Oliveira Lanchotti e da analista Liliane Tavares Oliver, oportunidade em que a Colega Renata de Andrade Santos trouxe à discussão entendimento contrário à tese ora defendida.

Ocorre que, apesar de todas as ações já realizadas, ainda não possuímos dados suficientes para apontar se haveria apenas uma ou mais causas a justificar a pouca participação feminina nos cargos de poder.

Para verificarmos os efetivos fundamentos dessa ausência, solicitamos a realização de pesquisa pela AMMP – Associação Mineira do Ministério Público – para coleta de dados e elaboração do perfil da atual mulher Promotora e Procuradora de Justiça, no intuito de que possamos concluir e trabalhar as causas indicadas. Entretanto, até meados de janeiro, quando o presente artigo foi encaminhado para edição, ainda não havia deliberação acerca do requerimento.

A partir do referido movimento surgiu também um grupo de estudos do “Elas pelo MPMG”, que tem como foco reflexões acerca do tema feminismo e também desmistificar as vinculações do feminismo com ideologias políticas.

Muitas integrantes do Elas pelo MPMG participam do Movimento Nacional das Mulheres do Ministério Público Brasileiro, sendo que Belo Horizonte sediou, em setembro de 2018, o II Encontro Nacional de Mulheres do Ministério Público Brasileiro, oportunidade em que foi divulgada a Carta de Belo Horizonte.

Ainda precisamos avançar. Após a elaboração da pesquisa acerca das causas, surge a possibilidade de realização de eventos para trabalhar a reversão das mesmas.

O Elas Pelo MPMG está aberto a promover esses avanços, em especial, por meio do trabalho de sensibilização e informação, contando com a contribuição de todos para a equidade de gênero em todos os âmbitos da Instituição, com o aproveitamento das potencialidades de todas e todos.

¹ <http://www.cnmp.mp.br/portal/noticias-cddf/11327-cnmp-apresenta-dados-relativos-a-desigualdade-de-genero-no-ministerio-publico>
² CGMG Informa. Edição n. 9 – abril – 2018 Periódico da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, O FEMINICÍDIO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Luciana Teixeira Rezende¹

A mulher ainda sofre, em pleno século XXI, preconceitos, discriminações e violência das mais variadas espécies. No Tribunal do Júri, palco de análise de vários crimes dolosos contra a vida, emergem os dados alarmantes que registram os casos de feminicídio tentados ou consumados cometidos contra mulheres que há muito vinham sofrendo violações de seus direitos pelos companheiros, maridos, noivos e namorados.

As discriminações e preconceitos rodeiam as mulheres em vários espaços e fazem vítimas.

O feminicídio, assassinato de mulheres, é um crime de ódio cometido em razão de gênero. Perpassa pela cultura, história, sociedade, pelo meio e trata-se da última consequência advinda da violência doméstica.

A motivação deste delito está inserida em vários aspectos, como o sentimento de posse do agressor sobre a mulher; a necessidade de controle sobre seu corpo, desejo e autonomia; o agressor tenta limitar sua emancipação profissional, econômica, social ou intelectual; o agressor trata a mulher como objeto sexual; e manifestações de desprezo e ódio pela mulher e por sua condição de gênero.²

Historicamente, os homens sempre detiveram o poder ou o controle em detrimento das mulheres. Só no século XIX viu-se alguma reação destas ao mundo ocupado pelos homens (ex. movimento das sufragistas, visando o direito ao voto). A discriminação pela condição de ser mulher e a destinação desta ao serviço doméstico entre outras funções tidas como próprias do “sexo frágil”, além da dependência financeira, resultou em se considerar o sexo feminino como inferior perante o sexo masculino.

Em 1940, o Código Penal Brasileiro trazia tão somente a figura do homicídio simples e qualificado, constando da descrição típica a ação “matar alguém”, não fazendo qualquer distinção entre homens, mulheres, negros ou brancos, índios, crianças ou idosos.

1 Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais, titular da 26ª Promotoria de Justiça da Comarca de Uberlândia, atualmente pós-graduanda em Ciências Penais e Segurança Pública, lato sensu, pelo Instituto de Ensino Rogério Greco, Pesquisa e Atividades de Extensão em Direito.

2 <https://nacoesunidas.org/onu-femicidio-brasil-quinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscam-solucao/>

Entretanto, ao longo de sua existência e em razão de novas necessidades sociais, o atual Código Penal foi sofrendo modificações e, diante da evolução social e do crescimento de casos de violência contra a mulher, a legislação penal brasileira necessitava, novamente, de modificação. O movimento feminista passou a discutir a necessidade de intervenção na legislação penal para o fim de uma tipificação diferenciada aos crimes cometidos contra a mulher em razão de misoginia.

A violência doméstica contra a mulher começou a ser amplamente discutida, inclusive por organismos internacionais, e a modificação da legislação penal, em função de crimes desta espécie, foi necessária.

Ainda assim, mesmo com todos os avanços de outrora até nossos dias, a mulher ainda é tida pelo marido, companheiro ou namorado, em vários casos, por questões históricas e culturais, até mesmo nos centros urbanos mais desenvolvidos, como um objeto e não como um sujeito de direitos.

O que podemos observar em análise aos casos concretos que aportam dia a dia em nossos gabinetes é que o potencial agressor mantém um relacionamento doentio com a mulher, com frequentes manifestações de violência psicológica e física que evoluem, constantemente, para a mais extrema delas: o assassinato.

A primeira proteção efetiva legal à mulher, vítima constante destes abusos, ocorreu, no Brasil, por meio da lei batizada de Maria da Penha, a Lei Federal nº 11.340/06, que entrou em vigor no dia 21 de setembro de 2006.

O caso de Maria da Penha Maia Fernandes despertou a atenção inclusive de organismos internacionais para a ausência de sua proteção pelo Estado brasileiro, já que ela sofreu duas tentativas de feminicídio (naquela época ainda nominadas e tipificadas como tentativas de homicídio) cometidas pelo marido, a legislação penal vigente à época e o sistema de justiça como um todo não lhe forneceram qualquer tipo de proteção. O agressor, condenado em 2002 a uma pena de oito anos, cumpriu apenas dois e hoje vive em liberdade.

O estudo pormenorizado do sofrimento de Maria da Penha revela que ela era vítima constante de violência doméstica, sofrendo agressões psicológicas e físicas ao longo de toda sua vida de casada. O marido, que supostamente deveria protegê-la, era seu agressor. Ele, inclusive, se tratava de pessoa graduada em economia e professor universitário e, ainda assim, agressor da própria esposa. Isso demonstra que a violência contra a mulher não se restringe a uma classe social e que o fato da mulher ser considerada como um objeto no relacionamento está incutido no universo masculino, mesmo entre os mais intelectualmente graduados.

Com o advento da Lei Maria da Penha, houve, então, a possibilidade, no Brasil, de que as vítimas procurassem auxílio se vivenciassem esta violência

de gênero em seus lares e em qualquer relação íntima de afeto, convivendo ou não com o agressor. A lei em questão atuou não só na reprimenda, mas também visou dar proteção e acolhimento à vítima.

A Lei nº 11.340/06 trouxe a possibilidade de concessão de medidas protetivas à vítima, como forma de resguardá-la de novos atos de violência, impedindo, também, que as agressões que a mulher sofria, em especial as de menor potencial ofensivo, pudessem acabar em cesta básica, com os benefícios da Lei Federal nº 9099/95 (a Lei dos Juizados Especiais). Previu ainda a existência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com atendimento por equipes multidisciplinares. Esta estruturação prevista na lei ainda deixa a desejar, não sendo visualizada ainda mesmo em grandes centros urbanos. Em Uberlândia, por exemplo, cidade com população estimada em 2018 na ordem de 676.613 habitantes³, não foi instalada até o momento a Vara Especializada.

Observou-se que, mesmo com a entrada em vigor da novel legislação, em vários casos, as medidas protetivas continuavam a ser desobedecidas pelo agressor, que reincidia na prática criminosa.

Apesar de se estabelecer a distância mínima entre vítima e agressor, a polícia não pode estar em todos os lugares ao mesmo tempo, e estas agressões se reiteravam.

Houve discussão e hoje há posicionamento sedimentado no STF acerca de que, quando há agressão física, a ação penal deverá ser pública incondicionada, retirando-se da mulher o poder de retratar-se da representação ofertada.⁴

Tratou-se, sem dúvida, de um avanço considerável, já que a mulher, exposta ao agressor, mesmo com medidas protetivas em vigor, continuava à mercê deste (frisa-se: a polícia não pode estar em todos os lugares). O agressor, seu marido ou companheiro, pode e tem acesso contínuo à vítima, pressionando-a a retirar a representação ofertada ou para não mais ser agredida, ou para perdoá-lo e deixá-lo voltar a ter relacionamento com ela, ou para que não deixe de pagar a pensão aos filhos, entre outras formas de persuasão e coerção.

Introduziu-se, então, no Código de Processo Penal, no art. 313, inciso III, por meio da Lei Federal nº 12.403/11, a possibilidade de prisão preventiva se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução de medidas protetivas de urgência.

3 <https://www.ibge.gov.br/informacoes-por-cidade-e-estado.html?c=3170206>

3 <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=461562>

Mesmo assim, a experiência que temos no exercício de nosso mister é que o recrudescimento da legislação brasileira não foi suficiente para coibir novos casos.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Violência contra a Mulher (CPMI-VCM) procedeu a uma investigação nos estados brasileiros em relação à violência doméstica entre março de 2012 e julho de 2013.⁵ Os números foram alarmantes e levaram à elaboração do Projeto de Lei nº 292/2013, que, depois de aprovado, se tornou a Lei Federal nº 13.104/15 e inseriu no Código Penal Brasileiro o feminicídio, introduzindo o §2ºA, com a seguinte redação: “Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve: I – violência doméstica e familiar; II – menosprezo ou discriminação à condição de mulher.”

Este avanço, entretanto, está mais uma vez longe de ser comemorado como forma de prevenção aos crimes de gênero, já que, em 2017 (com dois anos de existência da nova figura típica), constatou-se que o Brasil é o 5º país do mundo em maior número de feminicídios com 4,8 feminicídios a cada 100.000 mulheres.⁶

A aplicação da lei também deixa a desejar. Faz-se necessária uma mudança de concepção no próprio Poder Judiciário, já que muitas vezes o júri é realizado, os jurados optam pelo veredito da condenação, reconhecem a qualificadora do feminicídio, e a pena aplicada não corresponde ao anseio social da punição adequada para crimes desse jaez.

Uma pena elevada, que cause sensação de punição efetiva, é uma forma de coibir novos atos violentos. Também há de se considerar, quando da fixação da reprimenda, que o veredito dos jurados demonstra o anseio da sociedade na punição efetiva de crimes de ódio cometidos contra a mulher e também mostra a mudança de concepção quanto à tolerância aos autores deste tipo de crime.

Uma punição leve traz a sensação ao agressor/homicida de que o crime contra a mulher compensa para satisfazer o ódio recalçado que o levou à extrema medida de matar a vítima.

Em Uberlândia foi realizado, em setembro de 2018, o júri de William Sena de Oliveira, que matou Deiviane Melo, sua companheira por 14 anos, e com quem tinha um filho de 12 anos de idade. A vítima estava cansada da violência doméstica que constantemente sofria de ordem psicológica e também física, mas nunca havia denunciado o agressor às autoridades.

Em 2016, a vítima tinha planos de separar-se do autor do crime, mas, antes disso, William, enciumado com uma conversa que Deiviane travou ao celular com

5 <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496481>

6 <https://nacoesunidas.org/onu-femicidio-brasil-quinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscam-solucao/>

um amigo, asfixiou-a quando esta se preparava para dormir e ela perdeu os sentidos. Em seguida, William enrolou-a em uma lona, e colocou-a no porta-malas de seu carro, levando-a para um local isolado, próximo ao Distrito Industrial, onde colocou fogo na vítima e ali permaneceu, por duas horas, vendo sua mulher queimar (apurei-se, posteriormente, pela necropsia, que Deiviane estava viva quando foi queimada). Depois, William voltou para casa e cinicamente ajudava os parentes a procurar por ela. Foi descoberta a farsa, William fugiu antes que a polícia civil o prendesse, foi encontrado seis meses depois. Preso, e, depois, submetido ao júri popular que o condenou. William, por ser primário, apesar de ter sido condenado por homicídio triplamente qualificado (motivo fútil, emprego de meio cruel e feminicídio), teve a pena fixada em 17 anos de prisão, dentro da variação de 12 a 30 anos. Ficará em regime fechado cerca de cinco anos, já que incide a detração do tempo de prisão provisória. Menos ainda se trabalhar ou estudar. Os parentes da vítima saíram do julgamento indignados com a justiça e com razão.

La impunidad por la violencia contra la mujer agrava los efectos de dicha violencia como mecanismo de control de los hombres sobre las mujeres. Cuando el Estado no responsabiliza a los autores de actos de violencia y la sociedad tolera expresa o tácitamente a dicha violencia, la impunidad no sólo alienta nuevos abusos, sino que también transmite el mensaje de que la violencia masculina contra la mujer es aceptable o normal. El resultado de esa impunidad no consiste únicamente en la denegación de justicia a las distintas víctimas/sobrevivientes, sino también en el refuerzo de las relaciones de género reinantes y asimismo reproduce las desigualdades que afectan a las demás mujeres y niñas.⁷

Atualmente, a jurisprudência do STJ (Superior Tribunal de Justiça), como ocorreu no caso mencionado de William Sena de Oliveira, já está sedimentada no sentido de ser possível a coexistência da qualificadora do feminicídio com as qualificadoras da motivação fútil ou torpe, em especial se o homicídio ocorreu

7 "A impunidad de la violencia contra mujer agrava los efectos de dita violencia como mecanismo de controle dos homens sobre as mulheres. Quando o Estado não responsabiliza os autores de atos de violência e a sociedade tolera expressa ou tacitamente a referida violência, a impunidad não só alimenta novos abusos, senão que também transmite a mensagem de que a violência masculina contra a mulher é aceitável ou normal. O resultado dessa impunidad não consiste unicamente na denegação de justiça às distintas vítimas/sobreviventes, senão também é o reforço das relações de gênero reinantes e assim mesmo reproduz as desigualdades que afetam as demais mulheres e meninas." In, Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2007), Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en Las Américas. Citação contida no Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). Website: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>.

em um contexto de violência doméstica e familiar⁸, o que consiste em importante vitória, pois implica em punição mais severa para os algozes de mulheres.

Encontra-se em tramitação, na Câmara dos Deputados, outro projeto de Lei. Neste, de nº 3.030/2015⁹ de autoria do Deputado Lincoln Portela, visa-se aumentar a pena do feminicídio se o crime for praticado em descumprimento de medida protetiva de urgência prevista no art. 22 da Lei nº 11.340/06.

De fato, a justificativa contida no referido projeto de lei revela uma realidade constante. Os agressores tendem a descumprir reiteradamente as medidas protetivas impostas, voltam a agredir, ameaçar e a atemorizar as vítimas, e a violência culmina com a morte destas mulheres.

Mais uma vez o legislador, com o recrudescimento legal, tenta uma nova forma de se estabelecer uma punição mais severa e, com isso, deixar claro que não mais se tolerará no Estado brasileiro a violência contra a mulher traduzida na sua expressão máxima como o são os feminicídios.

Em 05/12/2018, o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) e MDH (Ministério de Direitos Humanos) implementaram o formulário para prevenção de casos de violência contra a mulher.¹⁰ Finalmente, vislumbra-se nesta iniciativa conhecer o histórico da vítima de violência o que em muito auxiliará na análise do crime de feminicídio seja pelos profissionais que atuarem em sua investigação, seja naqueles que atuarem no dia do julgamento pelo Tribunal do Júri. Há uma conexão entre a violência doméstica inicial e o feminicídio que não pode ser ignorada. O formulário possibilitará a verificação das medidas protetivas mais adequadas no caso de vítimas sobreviventes e inclusive se a restrição cautelar de liberdade é a medida mais adequada a se impor ao agressor.

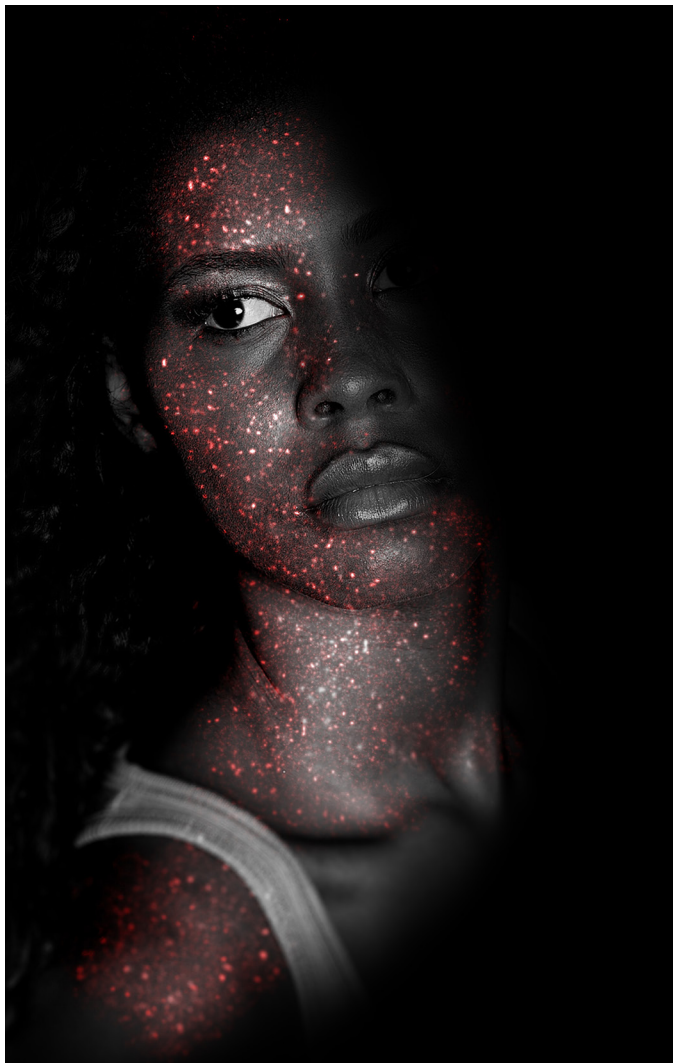
Mas, para a prevenção de prática de novos crimes de feminicídio, é preciso também uma mudança de concepção de valores e isso leva tempo. No Brasil, em um passado recente, era comum a absolvição de homicidas de vítimas mulheres com a tese defensiva de legítima defesa da honra (matou porque a mulher estava tendo um caso, matou porque a mulher não era honesta, matou porque a mulher o desafiou). Hoje,

8 STJ: REsp 1415502/MG, Rel. Ministro Felix Fisher, 5a Turma, julgado em 15/12/2016, DJe17/02/2017), AgRg no AREsp 630.056/MG, Rel. Ministro Gurgel de Faria, 5a Turma, julgado em 02/06/2015, DJe 15/06/2015; REsp nº 1.724.380-MG (2018/0035708-1), Rel. Ministro Antônio Saldanha Palheiro, 27/03/2018, DJe 03/04/2018.

9 <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1734433>

10 <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88141-cnj-assina-acordo-para-aplicar-formulario-de-risco-em-casos-de-violencia-domestica>

raramente se vê absolvição por legítima defesa da honra. Trata-se de conceito superado. A vida passou a ser considerada mais importante. Resta agora que a repressão ao crime seja eficiente e que o extermínio de mulheres não seja apenas indefensável pela legítima defesa da honra, mas que tenha punição efetivamente célere e severa.



Por último, no tocante a uma derradeira fresta de esperança, a prevenção ao feminicídio se dará com a educação. Se foi possível, até aqui, conseguir que se afaste a tese da legítima defesa da honra, faz-se igualmente possível que as crianças, os adolescentes e os jovens compreendam desde cedo que o “matar alguém” não comporta distinções de gênero. O respeito ao preceito primário contido no art. 121 do Código Penal é cabível para qualquer ser humano. Finalmente, precisam compreender que o direito à vida e à preservação desta deve anteceder a qualquer outro direito. A mulher é sujeito de direitos tanto quanto o homem.

É preciso sensibilizar a causa da mulher por parte de todos os poderes da república, e das instituições envolvidas no sistema de justiça (Polícia, Ministério

Público, Judiciário). Principalmente, se faz necessário contar com um Poder Judiciário amadurecido, que deixe para trás traços machistas.

Não se faz possível a divinização da vítima, por exemplo, porque é universitária, de boa família, de bom poder aquisitivo. Da mesma forma não é correto seu rebaixamento, por exemplo, porque a vítima é pobre, negra, prostituta, mora em favela, ou é acostumada à violência. Os órgãos responsáveis e chamados a atuar, polícia, equipe multidisciplinar, Ministério Público ou o Poder Judiciário não podem fazê-lo para o fim de justificar ou não a ação violenta de que a mulher foi vítima.

Importante ressaltar ainda a atuação ministerial para assegurar à vítima sobrevivente ou seus familiares o direito à indenização a que se refere o art. 387, IV, do CPP, ainda que fixada em seu valor mínimo, sendo ainda possível, posteriormente, o incremento deste valor por meio da ação civil *ex delicto*.

Em junho de 2018, o STJ (Superior Tribunal de Justiça) deu provimento ao REsp 1716569-MG, interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio da Procuradoria de Justiça de Recursos Especiais e Extraordinários Criminais, determinando a fixação de indenização mínima por danos morais nas condenações pela prática de crimes de violência doméstica contra a mulher, desde que haja pedido expresso da acusação ou da ofendida neste sentido, ainda que não especificada a quantia e independentemente de instrução probatória.¹¹

É preciso a capacitação dos profissionais jurídicos envolvidos na análise dos casos de violência doméstica e feminicídio, com o entendimento profundo do que consiste a violência doméstica, suas causas e principalmente a dificuldade constante da mulher em sua luta diária de manter-se firme no posicionamento de processar o agressor e aguardar a resposta do judiciário. Esta resposta, lado outro, tem que ser célere. As equipes multidisciplinares previstas pela Lei nº 11.340/06 precisam efetivamente ser criadas e estarem em pleno funcionamento para o atendimento da mulher/vítima. A estruturação não está atendendo hoje ao anseio da mulher/vítima. Há ainda poucas instituições de acolhimento da mulher. Delegacia Especializada da Mulher é também algo que não se vê em todas as comarcas. Desprotegida, a mulher retorna ao lar e continua a conviver com o agressor, estando exposta à ocorrência do feminicídio.

É fulcral e determinante na tratativa de crimes dessa espécie que os atores sociais envolvidos tenham discernimento, sabedoria e sensibilidade.

11 https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=84707737&num_registro=201703253882&data=20180628&tipo=0&formato=PDF

AS FUNÇÕES MINISTERIAIS PELO ENFOQUE RESTAURATIVO: UM RELATO SOBRE COMO A JUSTIÇA RESTAURATIVA E ATÉ MESMO A ABORDAGEM RESTAURATIVA PODEM TORNAR MAIS EFICAZ A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ana Gabriela Brito Melo Rocha¹

A 3ª Promotoria de Justiça de Três Pontas concentra diversas atribuições, entre elas, a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, a defesa da educação, das pessoas com deficiência, dos idosos, do patrimônio público e a execução penal. A unidade tem uma grande demanda na seara extrajudicial e atua em considerável volume de feitos judiciais. Uma vez que muitos são os processos e as situações prioritários, o acervo extrajudicial que não demandava urgência começa a se acumular.

A primeira iniciativa para tentar regularizar o acervo foi a realização de horas extras aos fins de semana e feriados, mas o resultado atingido foi insatisfatório. Como efeito do êxito em casos individuais, ocorreu o surgimento de demandas semelhantes em maior número. Ademais, frequentemente, o mero ajuizamento de uma ação não resolvia a situação, embora significasse a regularização de um procedimento extrajudicial com baixa no acervo interno; e outras batalhas, não raras vezes maiores, eram enfrentadas após a judicialização.

Não obstante a redistribuição das atribuições das Promotorias de Justiça de Três Pontas tenha propiciado tempo maior para a atuação da seara extrajudicial, seria preciso traçar uma estratégia. Como dinamizar a atuação na seara judicial e extrajudicial? O que deveríamos focar, pelo menos inicialmente, para obter a diminuição do acervo (mesmo futura) de forma permanente, respondendo, de maneira efetiva, às demandas nas quais o Ministério Público é chamado a atuar?

No Presídio de Três Pontas, grande parte dos presos apresenta registros de atos infracionais na adolescência, e rotineiro está se tornando o encarceramento de jovens adultos com idade entre 18 e 20 anos. Logo, se obtivermos melhor desempenho na abordagem de adolescentes em conflito com a lei, poderemos ter avanços significativos na prevenção de atos infracionais e crimes. A multiplicidade de ocorrências verificadas no ambiente escolar ou a ele relacionadas, encaminhadas ao sistema de Justiça e objeto de procedimentos de apuração de atos infracionais, não deveria ser trabalhada no contexto da indisciplina escolar mediante abordagens pedagógicas adequadas e no âmbito da própria escola pela comunidade escolar? Como resolver os conflitos que impediam a articulação dos integrantes da rede de proteção dos municípios da comarca (CRAS², CREAS³, CTDCA⁴, serviço de acolhimento institucional e outros), tornando a rede de proteção proativa e harmonizada, a fim de que intervenções da Promotoria de Justiça para tratar de casos individuais se tornassem pontuais e o resultado social fosse mais satisfatório, com menor índice de acolhimentos institucionais e acompanhamento familiar realizado a contento? Isso também não tornaria desnecessário o ajuizamento dos ainda existentes e múltiplos “pedidos de providência para aplicação de medidas protetivas”, que se arrastavam por anos e obtinham pouco ou nenhum resultado prático? E, o mais importante, como alcançar uma abordagem mais eficaz no tratamento dos atos infracionais, a pronta e produtiva atuação da comunidade escolar e a articulação da rede de proteção?

O ENCONTRO COM A JUSTIÇA RESTAURATIVA

Fui apresentada à justiça restaurativa (JR) pela colega Danielle de Guimarães Germano Arlé, estudiosa dos meios autocompositivos de conflitos que, na época, gestava um projeto pioneiro no Estado voltado para a implantação de Núcleos de Orientação e Solução de Conflitos Escolares (“Nós”) nas escolas públicas da capital mineira. Então, um mundo de possibilidades se descortinou.

2 Centro de Referência da Assistência Social. É equipamento responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e Distrito Federal.

3 Centro de Referência Especializado de Assistência Social. É equipamento integrante do SUAS onde se ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos nas diversas situações de violação de direitos.

4 Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente.

¹ Bacharel em Direito pela UFMG e especialista em Direito Eleitoral pelo Uni-BH. Promotora de Justiça, facilitadora de Círculos de justiça restaurativa e de construção de paz e mediadora em formação.



Evento de divulgação do Projeto.

Insta registrar que a aplicação da JR encontra abrigo no nosso ordenamento jurídico, mormente nos atos normativos que regem a atuação ministerial. A Resolução nº 2002/12 da Organização das Nações Unidas estabelece os princípios básicos para a utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal, enfatizando a justiça restaurativa como uma resposta aos conflitos sociais que respeita a dignidade e a igualdade das pessoas, constrói o entendimento e promove harmonia social. Os incisos II e III do artigo 35 da Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente autor de ato infracional, estabelece que o atendimento ao adolescente em conflito com a lei deve se guiar de forma a favorecer os meios de autocomposição de conflitos e priorizar práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas. A Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público e estimula a criação de programas de negociação e mediação comunitária, escolar e sanitária, reconhecendo que a adoção de mecanismos de resolução pacífica dos conflitos é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso. Uma das diretrizes destinadas a membros e membras do Ministério Público constantes da Carta de Brasília⁵ é

5 A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, a qual explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social. Reflexões desta autora sobre a Carta de Brasília podem ser encontradas em ROCHA, Ana Gabriela Brito Melo. O Ministério Público e a Carta de Brasília. GGN, 2017. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/o-ministerio-publico-e-a-carta-de-brasilia-por-ana-gabriela-brito-melo-rocha>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

a utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas. Em seu artigo terceiro, a Recomendação da Corregedoria Nacional do Ministério Público (CNMP) CN N° 01/2018, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outras diretrizes, prescreve que, para a formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório, deverão ser consideradas, entre outras diretrizes, a capacidade de diálogo e de consenso e a utilização de mecanismos de resolução consensual, como negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado. Por sua vez, a Recomendação Geral da Corregedoria Geral do Ministério Público de Minas Gerais (CGMPMG) N° 01/2017, de 30 de outubro de 2017, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão agente e interveniente no processo civil diante do Novo Código de Processo Civil, prescreve, no artigo terceiro, que os membros do Ministério Público priorizarão, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos em todas as suas áreas de atuação jurisdicional ou extrajurisdicional, esclarecendo, no § 6º do referido artigo, que o rol dos métodos de resolução consensual dos conflitos, previsto no § 3º do art. 3º do Novo Código de Processo Civil, é meramente exemplificativo, de modo que, além da conciliação e da mediação, também podem ser destacadas as técnicas de negociação e as práticas restaurativas como medidas a serem adotadas ou sugeridas nos processos pelos membros do Ministério Público.

BREVE HISTÓRICO

A aplicação da JR se iniciou no campo criminal. Entretanto, seus princípios, há muito, eram aplicados por povos e comunidades tradicionais. Lembram as autoras Katherine Evans e Dorothy Vaandering⁶ que comunidades indígenas como o povo navajo viam o dano e o conflito como uma oportunidade de restauração dos relacionamentos, bem como as tribos Maori incorporaram o sentenciamento comunitário e as conferências de grupos familiares às suas práticas.

6 EVANS, Katherine; VAANDERING, Dorothy. Justiça restaurativa na educação: promover responsabilidade, cura e esperança nas escolas. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2018. p. 22.

O caso de Elmira, igualmente conhecido como Experimento de Kitchener, datado de 1974 e ocorrido em Ontário, Canadá, é considerado a primeira experiência de aplicação da JR no sistema de Justiça. Um oficial de liberdade condicional, voluntário do Mennonite Central Committee, utilizou uma abordagem comunitária em um incidente que envolveu dois rapazes acusados de vandalismo. Aos autores, concedeu-se a oportunidade de encontrar suas vítimas para propor ressarcimento pelos danos causados, tendo o resultado sido exitoso. Seguindo o modelo, outros programas de reconciliação vítima-ofensor foram criados e introduzidos nos Estados Unidos, em Elkhart, Indiana, conduzidos por Howard Zehr. Posteriormente, a JR se difundiu para a área da educação.

No Brasil, o primeiro registro de aplicação da JR data de 2002 e é conhecido como Caso Zero. Operou-se por iniciativa da 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre e envolveu dois adolescentes. Os programas de JR brasileiros precursores foram fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério da Justiça, para a implantação do projeto "Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro".

A justiça restaurativa, sustentada pelo tripé respeito, responsabilização e relacionamento, somente pode ser aplicada se as partes envolvidas aquiescerem. De acordo com a definição de Howard Zehr, é uma abordagem

que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos,

necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível.⁷

As decisões fundamentais, portanto, incumbem aos próprios afetados pelo ato danoso (elemento democrático), ofertando-se, de acordo com o caso concreto, oportunidades de diálogo entre as pessoas que sofreram danos e aquelas que os provocaram e buscando-se o atendimento às necessidades, a correção dos danos e a restauração dos relacionamentos. Trazendo uma visão específica acerca da justiça restaurativa na educação (JRE), Evans e Vandring⁸ salientam que a Justiça judicial é compreendida como resposta a um dano ou crime, enquanto a JRE pode ser definida como

facilitação de comunidades de aprendizado que nutrem a capacidade das pessoas de se engajarem mutuamente e com seu ambiente de modo a amparar e respeitar a dignidade e valor inerente a todos.

Sensível à legislação mencionada e, principalmente, ao potencial transformador de relações inerente à JR, o Centro de Estudos de Aperfeiçoamento Funcional do MPMG custeou, em março de 2018, um curso de Círculos de Justiça Restaurativa e de Construção de Paz, ministrado pela Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), por meio do qual 23 promotores e promotoras de Justiça tornamo-nos facilitadores e, em outubro de 2018, houve um *Workshop* de aprofundamento e supervisão de práticas de justiça restaurativa, ministrado pela Kay Pranis, sistematizadora da metodologia dos processos circulares de construção de paz.

7 ZEHR, Howard. Justiça restaurativa. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2015. p. 54.

8 EVANS, Katherine; VAANDERING, Dorothy. Justiça Restaurativa na educação: promover responsabilidade, cura e esperança nas escolas. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2018. p. 15-16.



Facilitadores acompanham caso pelo CREAS.

Turma de facilitadores ao final da capacitação.

DO USO DA ABORDAGEM RESTAURATIVA E DO NASCIMENTO DO PROJETO LAÇOS RESTAURATIVOS

Os Círculos são espaços inclusivos e seguros e são estruturados em fases que propiciam o estabelecimento de uma conexão profunda entre as pessoas por meio da contação de histórias. Concedem a todos os participantes iguais oportunidades de fala e de escuta e podem ter finalidades diversas, tais como o diálogo, o apoio a alguém que passa por uma situação dolorosa, o fortalecimento de vínculos de equipes, a resolução de conflitos, o sentenciamento e outros.

Apesar de raras terem sido as possibilidades de realização de Círculos enquanto única facilitadora na Comarca, até mesmo por não haver tempo suficiente para realizá-los, porquanto aqueles exigem um planejamento orientado em favor das peculiaridades de cada grupo e da finalidade a que se destinam, passei a utilizar abordagens restaurativas e elementos dos processos circulares em audiências, manifestações processuais e reuniões. O resultado foi bastante positivo.

Quando possível, as vítimas de atos infracionais são, a pedido do Ministério Público, intimadas para audiências de remissão, e os adolescentes autores de atos lesivos delas escutam o quanto suas ações impactaram suas vidas. Os adolescentes não são ouvidos apenas sobre o ato infracional, mas, principalmente, acerca dos motivos que os levaram a praticá-lo e sobre quais medidas poderiam adotar para, ao menos, diminuir os danos que causaram, buscando-se uma responsabilização ativa. Como o

CREAS participa das audiências, muitas das causas que ensejam situações de vulnerabilidade se tornam conhecidas de plano, e isso torna a intervenção do equipamento mais precisa. A medida socioeducativa de obrigação de reparar o dano, então esquecida, passou a ser priorizada, e soluções criativas, no que tange a obrigações de fazer, são ventiladas. Por sua vez, a medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade foi associada a atividades relacionadas ao ato perpetrado. Logo, a um adolescente que tenha praticado ato infracional consistente em compartilhar fotografias íntimas de colega (art. 241-A do ECA), por exemplo, aplicam-se horas em atividades relativas ao combate do abuso sexual infantojuvenil. O índice de cumprimento de medidas socioeducativas aumentou, e obtivemos sucessos em alguns casos considerados “perdidos”.

Paralelamente ao exercício das atribuições ministeriais com postura restaurativa, dei andamento a um Projeto Social (PROPS) destinado a estimular a construção de uma cultura de paz e procurei por parceiros dispostos a apoiar a implantação da justiça restaurativa no município de Três Pontas. Com o apoio da Secretaria de Assistência Social de Três Pontas e da FATEPS – Faculdade de Três Pontas, pertencente ao Grupo Unis, foi formada uma turma de 24 facilitadores em JR, integrada por educadores oriundos de quatro escolas públicas piloto (duas estaduais e duas municipais) e por professores dos cursos de Direito e Pedagogia da instituição superior de ensino. Damos início à criação do Projeto Laços Restaurativos, alicerçando-o em dois núcleos: um voltado ao sistema de Justiça, para realização de processos circulares em casos encaminhados pelo Ministério Público; e outro direcionado às escolas.



Com os facilitadores formados, foi possível divulgar a JR por meio da realização de Círculos de Sensibilização e, enquanto é aguardada a assinatura do Termo de Cooperação Técnica (TCT), os facilitadores realizam Círculos no ambiente escolar, inclusive destinados ao fortalecimento dos vínculos entre as equipes de trabalho, bem como atuam em casos complexos acompanhados pelos equipamentos do SUAS, de forma voluntária. Um dos primeiros Círculos que realizamos teve por escopo aproximar os atores da rede de proteção do município de Três Pontas, e o resultado foi satisfatório. É importante destacar que a experiência em Três Pontas já demonstrou que os processos circulares geram efeitos que não se limitam ao Círculo realizado, porquanto a interação entre os participantes e os valores coletivamente construídos frequentemente produzem efeitos nas relações e ensejam reflexões que podem repercutir em práticas habituais. Em parceria com uma facilitadora do projeto, conduzi um Círculo de Resolução de Conflito do qual participaram alunos e educadores que se sentiram agredidos pela conduta de um servidor público após o suposto desaparecimento de um aparelho celular em um evento do município. Foi interessante perceber como os próprios educadores se deram conta de ocasiões nas quais julgaram, de forma prematura, estudantes, e um dos problemas com os quais me deparei como promotora de Justiça foi o preconceito sofrido, no ambiente escolar, por crianças e adolescentes atendidos pelo serviço de acolhimento institucional. Portanto, ousou dizer que cada Círculo tem o poder de promover o mesmo efeito que uma pequena pedra lançada em um lago.

O FUTURO

Na minuta do TCT, foi previsto, como compromisso da instituição de ensino parceira, que os alunos dos cursos de Pedagogia e de Direito terão contato com a justiça restaurativa ainda na graduação, com o fito de possibilitar o contato com novas lentes antes mesmo do início da vida profissional. Resguardou-se, igualmente, no TCT, a possibilidade de criação de um núcleo de JR destinado a atender casos acompanhados pela Secretaria de Assistência Social.

A nossa meta em 2019, para além de estruturar o Projeto nas quatro escolas públicas piloto, é capacitar os facilitadores mais experientes e dedicados como instrutores, a fim de que novos facilitadores, principalmente voluntários da comunidade, sejam formados na Comarca com menores custos e, assim, que mais escolas possam ser atendidas.

Em um futuro mais distante, a meta é levar a JR também para a execução penal, realizando Círculos de Reintegração com os reeducandos prestes a retornar ao convívio social, suas famílias e os serviços públicos e resolvendo conflitos da unidade prisional local com abordagem diferente da tradicional.

A JR pode ser utilizada em diversas áreas: na saúde, para humanização do serviço; com mulheres vítimas de violência doméstica, tendo como foco desenvolvimento da autoestima e superação de traumas; com homens que perpetram violência doméstica, de forma a sensibilizá-los etc. Enfim, a JR é um instrumento valioso para a atuação resolutiva ministerial, que nos termos do art. 1º, § 1º, da Recomendação CNMP N° 54, de 28 de março de 2017, é entendida como

aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia.

Sendo o Projeto Laços Restaurativos fruto de uma união do sistema de Justiça com a área da educação e do esforço pela realização da missão ministerial de transformação da realidade social, memoro Paulo Freire, bacharel em Direito e pedagogo:

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.⁹

O Projeto Laços Restaurativos, semeado em município do interior no qual a justiça restaurativa era totalmente desconhecida, é audacioso, mas possível em razão do suporte institucional, das parcerias firmadas e do valioso apoio social. Os primeiros passos da caminhada foram dados. Partamos para os próximos.

⁹ FREIRE, Paulo. Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000. p. 17.

BREVES REFLEXÕES SOBRE A REIVINDICAÇÃO DE COTAS FEMININAS PARA CARGOS DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR: UM CONTRAPONTO

Renata de Andrade Santos¹

Antes de iniciar estas breves reflexões, cabe fazer uma pequena explicação. Em 30 e 31 de agosto de 2018, o Ministério Público de Minas Gerais organizou o XIII Congresso Estadual. Dentre os diversos temas discutidos, ganhou destaque a tese “igualdade de gênero: por um Ministério Público 50-50 até 2030”, e, na plenária, foi rejeitada pela maioria dos presentes. A partir de então, a questão tornou-se conhecida e amplamente debatida entre os membros da instituição, em especial nas redes sociais e, agora, apresentada como tema nesta relevante publicação. Neste artigo, busca-se expor os motivos contrários às cotas femininas ou políticas afirmativas (a nomenclatura, no presente caso, é irrelevante) para cargos da administração superior.

Não se trata de negar, aqui, e mais ainda de reconhecer, a necessidade que determinados grupos, historicamente tratados como minorias, como os portadores de deficiência, possuem para verem reconhecidos direitos fundamentais. Geralmente, a implantação de cotas ocorre em favor de grupos tidos como vulneráveis, e o argumento principal a favor da implantação das políticas afirmativas é a correção de uma desigualdade, sempre classificada como “histórica”, em favor do grupo desfavorecido. Neste sentido, o conceito de igualdade de Aristóteles vem à tona, isto é, tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Entretanto, não há fundamento lógico ou matemático que sustente a necessidade das políticas afirmativas para mulheres em cargos da administração superior. Onde, de fato, poder-se-ia enxergar a vulnerabilidade do grupo “mulher” entre os Promotores de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais? O próprio concurso de ingresso trata-se de instrumento suficiente para selecionar exatamente mulheres que preencham requisitos no perfil institucional que, para além da técnica jurídica teórica e prática, em geral seleciona mulheres mais decididas, fortes e sem dificuldade de vencer os mais complicados enfrentamentos.

1 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Especialista em Direito Constitucional pela Escola da Magistratura do Paraná, Promotora de Justiça Substituta na 5ª Promotoria de Justiça Criminal de Uberlândia e integrante do GAECO - Uberlândia

Todos os argumentos levantados por grupos a favor de cotas foram rechaçados com dados estatísticos por um grande estudioso do assunto: Thomas Sowell, um negro nascido nos Estados Unidos, formado em Economia em Harvard, com Mestrado em Economia Universidade de Columbia e Doutorado pela Universidade de Chicago e que realizou, ao longo de vários anos, um estudo empírico a respeito de cotas e grupos preferenciais.

Sowell, em seu livro “Ação Afirmativa ao Redor do Mundo”, demonstrou de maneira brilhante como a implantação de cotas mundo afora não resolveu o “problema”, mas, pelo contrário, ainda criou problemas muito mais graves. De acordo com ele, uma das principais consequências geradas a partir da implantação das políticas afirmativas foi a de comprometer a cooperação e a colaboração entre colegas, pois, até mesmo entre professores, surgiu uma espécie de preconceito, já que aqueles advindos das minorias passaram a ser tratados como “professores da ação afirmativa”, diminuindo a interação intelectual com os demais colegas e inclusive prejudicando as pesquisas. Nas profissões em que há situações de vida e morte e se exige confiança mútua, como policiais, bombeiros e militares, Sowell demonstrou que o preconceito também está presente: na Polícia de Chicago, sargentos negros que ultrapassaram policiais brancos com notas mais altas, na promoção, por conta de decisão judicial, foram tachados como “sargentos de cota” toda vez que cometiam erros².

Segundo ele, apesar das diversas peculiaridades históricas e sociais entre as nações do mundo, várias das consequências que se seguiram à adoção da ação afirmativa se repetiam, independentemente da região e do país. O padrão revelado por sua pesquisa indica que, inicialmente, as políticas afirmativas tendem a surgir em sociedades comprometidas com a igualdade dos indivíduos perante a lei, acompanhadas de declarações no sentido de que as preferências seriam limitadas e temporárias. Ademais, na questão de denominação, elas também costumam surgir, de início, com a nomenclatura de “ações afirmativas”, passando a denominar-se como “cronogramas e objetivos”, “representações”, e, finalmente, reconhecendo-se o seu efetivo conceito numérico, passam a ser chamadas de “objetivos” ou “cotas”, representando, de fato, um percentual mínimo a ser atingido para que determinadas categorias atinjam a chamada igualdade material. Com isso, como bem refuta Sowell, surge mais um problema: qualquer política afirmativa temporária que pretenda atingir algum objetivo nunca antes alcançado em nenhum lugar do mundo poderia ser, de forma mais adequada, denominada de eterna³.

2 SOWELL, Thomas. Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. 1 ed. São Paulo: É Realizações, 2016, pp. 31-32.

3 Idem, p. 21.

Assim, a tese rejeitada no XIII Congresso, que propõe a paridade de gênero como prioridade na instituição, embora não use o termo “cota”, resultaria, via de consequência, mais cedo ou mais tarde, exatamente no reconhecimento de cota para mulheres em cargos da administração superior no Ministério Público de Minas Gerais. A tese, que defende a todo momento “um Ministério Público 50-50 até 2030”, relata a existência de “fatores estruturais que impedem ou limitam o empoderamento político feminino e fazem perpetuar as desigualdades”, razão pela qual faz-se necessário, por meio de um processo participativo que as autoras da tese chamam de “inclusivo”, implementar políticas proativas com metas escalonadas e progressivas.

Vê-se, deste modo, que os nomes inicialmente usados (“políticas afirmativas”, “objetivos”, “políticas proativas com metas escalonadas”) visavam acobertar, de fato, o resultado final, de implementar no MPMG nada mais nada menos do que cotas, isto é, percentual mínimo de vagas acessíveis para mulheres, pela simples condição de serem mulheres, em cargos do alto escalão da administração superior. Foi isto que se deu nos diversos países do mundo, e é fatalmente isto que ocorreria no MP como instituição. Por isso, como alerta Sowell, a denominação da política afirmativa é irrelevante, pois, ao final, o que se pretende é a reserva de percentual mínimo para corrigir a alegada desigualdade.

Partindo de um breve apanhado histórico com relação às mulheres no Brasil, há poucos anos verificou-se o ingresso delas no mercado de trabalho, o acesso a direitos civis ou assunção a cargos públicos mais relevantes. Com algumas breves pesquisas, foi possível constatar que a primeira mulher a exercer a advocacia no Brasil foi Myrthes Gomes de Campos⁴, em 1924, isto é, há menos de um século. A primeira mulher a exercer o cargo de Promotor de Justiça no Brasil foi a mineira Iracema Tavares Nardi, nomeada pelo governador da época, em 1935⁵, e a primeira mulher aprovada em concurso público para o Ministério Público foi Zuleika Sucupira Kenworthy, que atuou no MPSP de 1942 até 1976⁶. Já a primeira mulher a exercer o cargo de Juiz de Direito no Brasil foi Theresa Grisólia Tang, a partir de 1954⁷, após aprovação em concurso no TJSC.

4 <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/museu/curiosidades/no-bau/myrthes-gomes-campos.>, acesso em 15.01.2018.

5 <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mStmN4XSAWAJ:https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A91CFA9555839B401555991F36678FE+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>, acesso em 15.01.2018.

6 <https://www.apmp.com.br/noticias/nota-de-pesar-dra-zuleika-sucupira-kenworthy/>, acesso em 15.01.2018.

7 <https://amab.jusbrasil.com.br/noticias/1972960/morre-a-primeira-juiza-do-brasil>, acesso em 15.01.2018.

Assim, percebe-se que em mais de 80% da história conhecida deste país, nenhuma mulher exerceu a advocacia, foi membro do Ministério Público ou Juíza de Direito. Em registros internos no MPMG consta que, apesar das dificuldades no exercício do cargo, nos dizeres da própria Iracema Tavares Nardi, “pensando nisso, agora, lembro e posso afirmar que sempre fui respeitada e nunca pressionada no exercício de minhas funções públicas⁸”. Em uma época em que mulheres recentemente tinham reconhecido o direito ao voto no Brasil (1932), a nossa representante única nos quadros do Ministério Público atuou com independência, autonomia e sobretudo respeito.

Isto explica em números como a participação de mulheres no meio jurídico é recente e até poucos anos elas eram minoria também nos cursos de Direito. No último censo do IBGE, de 2010, já se verificou que as mulheres eram maioria no curso de Direito, compondo 55% do total de alunos.

Verifica-se, desta forma, que o aumento da participação feminina é gradual e natural, dado ao maior interesse feminino por determinadas carreiras. As mulheres são, atualmente, 69% das alunas dos cursos de Odontologia, 87% do total de alunos nos cursos de Psicologia, 86% do total de alunos dos cursos de Enfermagem e Atuação Primária, 91% do total de alunos dos cursos de Ciências da Educação, 72% do total de alunos dos cursos de Biologia e Bioquímica, 64% do total dos alunos de Jornalismo e Reportagem, 54% dos alunos dos cursos de Medicina. Continuam, entretanto, sendo minoria nos cursos de Ciência da Computação (22%), Engenharia Civil e Construção (28%), Engenharias em geral (28%), Economia (47%) e Saúde (cursos em geral), onde compõem 48%. O que se verificou com dados é que atualmente elas são minoria em apenas cinco carreiras no Brasil⁹ e maioria nos cursos superiores em geral.

Assim, embora civilmente e historicamente as mulheres tenham entrado mais tarde nos cursos superiores e no mercado de trabalho em geral, a distorção veio sendo corrigida de forma natural e espontânea ao longo dos anos, como os próprios dados demonstram. Não houve, para corrigir esta “desigualdade”, nenhuma política pública que concedesse cotas para ingresso de percentual mínimo de mulheres em cursos superiores, tampouco em contratação no Poder Público ou em empresas. E, mesmo assim, em menos de um século, as mulheres naturalmente assumiram a responsabilidade por sua

8 <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mStmN4XSAWAJ:https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A91CFA9555839B401555991F36678FE+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.

9 <https://oglobo.globo.com/economia/emprego/mulheres-sao-minoria-em-apenas-cinco-carreiras-7216998>.

própria história, compuseram a imensa maioria dos cursos superiores e vieram ocupando gradativamente o espaço também no mercado de trabalho.

Hoje, no Ministério Público de Minas Gerais, as mulheres são aproximadamente 35% do total de membros. Por diferentes razões, o interesse das mulheres das carreiras jurídicas é menor nos quadros do Ministério Público e em carreiras policiais, e aumentam gradativamente nos quadros da Defensoria Pública, Procuradorias do Estado, entre outras.

Com este breve apanhado histórico, verifica-se que mulheres aprovadas no concurso público para o cargo de Promotor de Justiça no Estado de Minas Gerais não necessitam de cotas femininas para ingresso nos cargos que orgulhosamente conquistaram, em regra, à base de muito suor, dedicação e mérito. Elas conquistaram este espaço com horas incessantes de estudo, cumuladas com muito trabalho, muitas vezes até em jornada tripla, cuidando dos filhos e da casa. Não tiveram necessidade de políticas afirmativas para exercerem sua vocação diária. Não faria sentido necessitarem tanto de políticas afirmativas para ocupar cargos na administração superior, se competência demonstraram ter em demasia. Por que não continuarem com a beleza de conquistar espaços com trabalho, esforço, horas incessantes de dedicação e, sobretudo, mérito? E mais: onde está o principal requisito para implantação das referidas cotas? Em que ponto são as promotoras de Justiça mais vulneráveis do que os homens para não terem o merecido acesso aos cargos da administração superior? Como frisado acima, a simples inferioridade numérica não justificaria, já que a distorção tende a ser corrigida naturalmente com o passar do tempo.

Na prática, o que ocorre muitas vezes é o efetivo desinteresse feminino na instituição por alguns cargos em específico (em regra, Chefia de Gabinete, Grupos de Coordenação de Patrimônio Público e Combate ao Crime Organizado). Ademais, os tão almejados cargos do alto escalão da administração superior são todos cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração pelo Procurador-Geral de Justiça. Assim, como obrigar o chefe da instituição a preencher estes cargos com pelo menos 50% de mulheres se nem sequer representamos 50% da instituição? E então, o que fazer se, nesta relação de confiança, o Procurador Geral não respeitar eventual regra que o obrigar a isto? Será possível forçá-lo a nomear uma mulher tão somente pelo fato de ser mulher, mesmo que não tivesse afinidade com a matéria cuja pasta está livre para nomeação, ou de forma absurda, forçar uma mulher a aceitar o convite, por ser extremamente competente no assunto? É por este tipo de “igualdade” e “empoderamento” que se luta? Sinceramente, acredito que não.

Apesar de o concurso público ter aprovado pessoas igualmente competentes para as funções exigidas pelo cargo de Promotor de Justiça, é fato que as pessoas guardam mais ou menos afinidade, o que acaba refletindo em mais ou menos competência, para determinadas matérias de sua preferência. Assim, além de considerar as especificidades de cada membro a ser nomeado para a função de confiança, necessariamente especialista na área de atuação que coordenará, ainda se quer que o PGJ se preocupe com o sexo biológico de quem poderia nomear para a dita função? E por que a preocupação com o sexo deveria ocorrer, quando tudo o que se busca é uma instituição voltada ao atendimento do interesse público? Será que a pessoa, pelo simples fato de ter o cromossomo xx, atenderia mais o interesse público do que alguém com cromossomo xy, ou vice-versa, na coordenação de um Centro de Apoio Operacional?

Ademais, deve-se levar em conta que mesmo no cargo de Promotor de Justiça, considerado, ainda, uma função tipicamente masculina (estatística de julho de 2018 comprova que o MPMG possui 664 membros do sexo masculino e 361 membros do sexo feminino, ou seja, uma proporção 65% x 35%), as mulheres costumam, naturalmente, escolher cargos que demandem menos tempo e energia fora de casa e, assim, rejeitam muitas vezes excelentes cargos da administração superior (não há uma estatística na instituição sobre quantas mulheres foram convidadas e rejeitaram o convite para estes cargos). Não por isso, tem-se, principalmente nas Comarcas com atuação especializada, como tendência, um número proporcionalmente muito maior de mulheres interessadas em ocupar cargos nas Promotorias de Família, Promotorias Cíveis em geral e Infância e Juventude do que trabalhando nas Promotorias do Patrimônio Público, Júri e Combate ao Crime Organizado, em especial quando vão ficando mais antigas na carreira. Dados colhidos em 15.01.2019 junto à Diretoria de Pessoal dos Membros indicam, como exemplo, que nas Promotorias do Júri da Capital há 7 homens e 3 mulheres, na Execução Penal da Capital há 3 homens e 1 mulher, nas Promotorias de Combate ao Crime Organizado da Capital há 4 homens e apenas 1 mulher, nas Promotorias de Patrimônio Público da Capital há 5 homens e 3 mulheres, enquanto nas Promotorias da Infância da capital há 10 mulheres e 3 homens”

Claro que não se nega aqui as vantagens de um olhar feminino em diversas questões, na esfera pública e privada, tampouco o fato de que, modernamente, as mulheres que integram cargos de alto escalão no Poder Público e em grandes corporações optam, por diferenciadas razões, em não terem filhos, casarem ou assumirem uma postura mais tradicional. Mas o que acontece é que, de forma espontânea e natural, a maioria das mulheres ainda nos tempos atuais, dentro e fora do Ministério Público, pensam que, para além da relevância do trabalho que desempenham, construir uma existência plena e feliz depende em grande parte

da sua dedicação ao lar, à família, filhos, se os tiver, parentes e amigos. A mulher com filhos, por exemplo, mesmo que considere sua profissão um aspecto relevante em sua vida, tende a não abrir mão do maior contato possível com eles e com a família, reduzindo a jornada diária dedicada ao labor que desempenhava antes de ter filhos.

Assim, a partir disso, é possível concluir que o Ministério Público de Minas Gerais é uma instituição machista por ter apenas 35% de mulheres membros em seus quadros? O que ocorre na prática é que as próprias mulheres, em maioria, tendem a não procurar este tipo de carreira, sem que haja nada de errado nisso, por mera questão de interesse ou preferência. Ainda que nos últimos anos haja mais mulheres nos cursos de Direito, este aumento ainda não se refletiu entre as pessoas que prestam concurso para os quadros do Ministério Público – ou pelo menos não de forma suficiente para corrigir a distorção histórica e transformar o MP em uma instituição 50-50.

Este talvez tenha sido um dos piores retrocessos fabricados pelos coletivistas do século XXI, isto é, a divisão da sociedade entre “nós” e “eles”, brancos e negros, héteros e homossexuais, homens e mulheres, e criação, a partir daí, de infinitas minorias, impedindo de construir e pensar uma sociedade que gere prosperidade para todos, pensando no gênero humano.

Obviamente, nas longas teses defendendo a necessidade de participação das mulheres em cargos da administração superior não há nenhuma mínima menção a respeito do MOTIVO para impor suas cotas de representatividade. Qual exatamente, neste ponto, a vantagem concreta de ter uma mulher, frise-se, pelo simples fato de ser mulher, ou um negro, pelo simples fato de ser negro, ou um homossexual, pelo simples fato de ser homossexual, nos cargos de direção, assessoramento e chefia, de livre nomeação do Procurador Geral de Justiça, que não poderia ser alcançada por qualquer ser humano, ainda que fosse homem? O problema é que a distorção do politicamente correto vem dominando nas últimas décadas com tanto peso o discurso, institucional e externo, que não aceitar a imposição de suas ideias e questioná-lo, como alguns corajosamente fazem, é correr o sério risco de ser taxado de misógino, racista ou homofóbico.

O que a população quer e espera do Poder Público, na prática, são bons resultados, independentemente de quem esteja a produzi-los. Isto serve, do mesmo modo, ao Ministério Público enquanto instituição. Até porque de nada interessa o sexo biológico específico de quem ocupa os cargos da administração superior se, por fim e ao cabo, a instituição apresentar excelentes dados no combate ao crime organizado, na recuperação de valores desviados do erário, na promoção de bons resultados nas coordenadorias da saúde, meio ambiente e nas demais atribuições como um todo.

Insta, neste ponto, destacar que desde Iracema Tavares Nardi nunca se cogitou de discriminação dentro do Ministério Público pela condição de a pessoa ser do sexo feminino (algum leitor consegue imaginar a situação em que o PGJ diria “queria convidar a Maria para chefe de gabinete, mas... pena que é mulher, vou convidar o João”). O que ocorre comumente é que o PGJ termina por selecionar as pessoas que, além de possuir competência para determinados cargos, estão mais próximos do seu radar, do seu campo de visão. No XIII Congresso, um dos tantos argumentos ditos é que apenas as pessoas que jogam futebol ou que participam dos cafezinhos vespertinos com os “amigos(as) do rei” têm efetiva chance de nomeação para o alto escalão.

Entretanto, pela experiência prática na instituição, percebe-se que, no dia a dia, conquistar seu espaço depende muito mais e efetivamente da busca das próprias mulheres. Basta ver que na última eleição para o Conselho Superior, dos 9 cargos, 6 continuam sendo ocupados homens, mesmo com toda essa discussão recente com a finalidade de incentivar Procuradoras de Justiça à participação.

Assim, mais do que lutar por cotas nos cargos do alto escalão, cabe às mulheres quererem, fazerem-se conhecer, apresentarem-se, dentre outros exemplos, ao CEAF (Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional) para expor suas ideias, seus estudos especializados (Pós-Graduações, Mestrados, Doutorados), seus trabalhos mais marcantes e relevantes aos cidadãos da comarca (algum projeto de maior destaque), marcarem reuniões com pessoas da administração superior, durante os mandatos e principalmente questionarem os candidatos durante a campanha para os cargos de PGJ a respeito do tema, tarefa que paulatinamente veio sendo feita, pelo menos na última campanha. Impossível acreditar que o(a) PGJ, seja ele(a) quem for, deixe de nomear alguém que se demonstre especialista na área, competente no assunto, entendido(a) do tema em casos teóricos e práticos, pelo simples fato de a pessoa ser do sexo feminino. E mais: incentivo que mulheres que se sintam preteridas em uma situação como esta acima narrada tenham a coragem de tornarem pública a situação não apenas de preconceito, mas de completo desrespeito. No MPMG, até hoje, não se conhece publicamente de nenhum caso semelhante.

Fala-se tanto em números com a finalidade de demonstrar que, após trinta anos de promulgação da nossa Carta Cidadã, ainda não se tem igualdade substantiva entre homens e mulheres no Ministério Público. Diz-se que os homens são maioria na instituição, em cargos da administração superior, nas bancas de concurso, etc, e que certamente este “sexismo” na seleção seria refletido posteriormente na carreira. Fala-se que é necessária e até mesmo imprescindível uma regulação que garanta “equidade de gênero” no Ministério Público e no Judiciário brasileiros, como se este “problema” realmente fosse o maior problema que o país enfrenta na atualidade. Para muitas

peçoas, na sociedade e na instituição, isto nem sequer é um problema, talvez fosse um “não problema”, até mesmo porque, conforme demonstrado no início deste artigo, as mulheres ingressaram nas faculdades e mercado de trabalho jurídicos há pouco mais de meio século, e, rapidamente, vêm corrigindo esta ausência de representatividade de modo natural e espontâneo, ocupando espaços. Se mesmo sem política afirmativa alguma elas se tornaram maioria nos cursos jurídicos, não tardará para que, em alguns anos, também se tornem maioria nos cargos de chefia das instituições, desde que assim queiram. Tudo com a mesma receita que foi utilizada para conquistar o espaço como membro do Ministério Público: com mérito, dedicação, esforço, competência e trabalho.

Ademais, se o problema é a inferioridade numérica de mulheres nos quadros da administração superior para justificar a vulnerabilidade, surgiriam infinitos questionamentos que levariam à criação de infundáveis minorias, dependendo do interesse que se quer atender: o MPMG possui minoria de pessoas de origem asiática, de negros, homossexuais, carecas, obesos. Levando isso em conta, também haveria uma discussão para reservar um percentual mínimo de cargos da administração superior a estas minorias?

Se assim não for, em vez de luta por igualdade numérica, o que se entenderá é que se trata de verdadeira luta por poder. Até mesmo porque nos países do mundo onde as ditas políticas afirmativas foram implantadas, o progresso de determinado grupo preferencial tendencialmente empurrou o outro grupo para trás, criando “maior tensão entre vizinhos estruturais nessa hierarquia do que entre o nível mais alto e o mais baixo”¹⁰.

Do mesmo modo, vem à tona a seguinte reflexão: caso a política afirmativa em favor das mulheres no MPMG seja implementada, toda vez que uma mulher fosse convidada para exercer um cargo na administração superior, haveria de surgir a dúvida: é cotista ou não é? Foi convidada pelo(a) PGJ: 1) por ser mulher ou 2) por ser competente e possuir a estrita confiança do Procurador Geral? Como bem nos ensina Thomas Sowell, “nada é mais fácil do que preparar razões para critérios não objetivos”¹¹.

Fica a impressão de que mulheres precisam destas políticas afirmativas porque não têm a mesma capacidade intelectual dos demais membros para galgar aos cargos de seu interesse. E quando foi que perderam a inteligência, já que para chegarem até a condição de membros do Ministério Público, demonstraram possuí-la em abundância?

10 SOWELL, Thomas. Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. 1 ed. São Paulo: É Realizações, 2016, p. 27.

11 Idem, fl. 251.



Marcos Arlé, Etosha National Park, Namíbia

COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA, O QUE É, PARA QUE SERVE E COMO USÁ-LA

Danielle de Guimarães Germano Arlé¹

“A Comunicação Não-Violenta não contém nada novo. É baseada em princípios históricos de não-violência: o estado natural de compaixão, em que a não-violência está presente no coração. A Comunicação Não-Violenta nos lembra o que já sabemos instintivamente sobre como nos faz bem o fato de nos conectarmos autenticamente com outro ser humano.”

Marshall Rosenberg²

Em 22.10.2018, quando eu estava a caminho do aeroporto de Confins – onde iria embarcar num voo com destino a Florianópolis, a fim de participar de um evento

1 Promotora de Justiça do MPMG desde 1992, titular da 23ª Promotoria de Justiça da capital (Defesa da IJ- área infracional); Mestre em Sistemas de Solução de Conflitos pela Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina; Coordenadora da Comissão de Justiça e Práticas Restaurativas do Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte; Membro do NINA-Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do MPMG; Docente da ENAMP-Escola Nacional do Ministério Público.

2 Rosenberg, apud *The Center for Non-Violent Communication* (2014)- tradução livre da autora.

sobre Justiça Restaurativa no MPSC –, meu celular tocou. Do outro lado da linha, uma querida colega do nosso Ministério Público mineiro disse que estava me ligando a fim de me convidar para integrar um grupo de mulheres do MPMG que, juntas, escreveriam uma revista do MP Jurídico sobre Mulheres no Ministério Público.

Honrada, aceitei o convite *com muita alegria* de, junto com essas valiosas colegas, poder coconstruir uma obra do nosso querido MPMG em homenagem ao ser mulher na nossa instituição; *com a certeza* de que coincidências não existem, pois o tema do capítulo sugerido no convite foi a Comunicação Não-Violenta, tema este estritamente relacionado aos princípios e valores da Justiça Restaurativa, que era o objeto de minha palestra no evento ao qual eu me dirigia no MPSC; e *com crescente admiração* por essas promotoras que, com a necessária visão do todo, buscam a importante igualdade de oportunidades entre os membros de nossa instituição.

Este capítulo, assim, é escrito com a finalidade de servir de apoio a todos que desejam usar a Comunicação Não-Violenta como um dos instrumentos de pavimentação do caminho da mencionada igualdade.

INTRODUÇÃO

Poucos dias após o episódio conhecido como *Atentado de 11 de setembro de 2001*, que resultou na morte de cerca de 3.000 pessoas na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos, o professor e psicólogo Marshall Rosenberg se pronunciou afirmando que, para criar segurança a curto prazo, seriam necessárias ações que usassem a força. Na mesma oportunidade, entretanto, ressaltou que, se quiséssemos segurança real, a longo prazo e bem fundamentada, seria preciso começar a criar a paz duradoura no mundo. E escreveu que

nossos líderes necessitam estabelecer relações que irão fazer nascer cooperação verdadeira e permanente entre as nações. Eles precisam começar agora para mudar as circunstâncias que dão lugar ao comportamento violento... Se existe uma resposta para este enorme problema que está diante de nós, ela consiste em buscar soluções que sejam capazes de atender às necessidades de todos. Isto não é idealismo utópico. Eu já vi soluções como essas sendo criadas – vezes e mais vezes – em todo o mundo³ (grifos não constam do original).

3 Rosenberg (2014)- tradução livre da autora.

No mesmo sentido, a professora Kay Pranis, em entrevista concedida ao Setor de Comunicação Social do MPMG⁴ quando de sua estada entre nós para ministrar um workshop de aprofundamento em Justiça Restaurativa, lembrou que superar a violência não é algo para o que se tenha uma resposta pronta, *mas que se sabe que toda violência é a expressão de uma necessidade não atendida* e que as necessidades humanas de pertencimento, sentido e autonomia são necessidades que, quando não satisfeitas, podem gerar violência por parte de quem as tem desatendidas. Na mesma entrevista, Kay Pranis ressaltou que a forma mais eficaz de buscar evitar a violência e construir a paz é usar espaços em que as necessidades de pertencimento, sentido e autonomia sejam satisfeitas, sugerindo que o espaço do processo de Círculo de Construção de Paz é um espaço próprio para isso.

Vê-se, desta forma, que, por mais complexo que seja o fenômeno *violência*, ele está de alguma forma relacionado às necessidades não atendidas. E isso nos leva às seguintes perguntas: o que conhecemos sobre necessidades? Como comunicamos ao outro nossas necessidades? Como procuramos identificar, no processo comunicacional, as necessidades do outro?

A Comunicação Não-Violenta, como processo ou método de comunicação, se apresenta como uma das opções para nos conectarmos com nossas necessidades, falarmos sobre elas e identificarmos as dos outros, sendo eficaz, assim, para a busca de relações menos violentas e mais satisfatórias, em qualquer ambiente: em casa, com amigos ou no trabalho.



4 <https://www.youtube.com/watch?v=Nbe3yjaKs60>

O DANO CAUSADO PELA DESCONEXÃO E A CURA CAUSADA PELA CONEXÃO

Do que foi visto no item acima, conclui-se que a verdadeira conexão, consigo mesmo (e suas próprias necessidades) e com os outros (e as necessidades dos outros), é instrumento que pode levar a relações de paz duradouras.

Além de levar à paz duradoura, a conexão cura. Como escreveram Pranis, Stuart e Wedge, são evidentes o “dano causado pela desconexão e a cura causada pela conexão”⁵.

No ecossistema humano, os relacionamentos e as conexões são o que realmente importa. Como lembra Lederach, biólogos e físicos já afirmaram que a vida em si está muito menos na substância material das coisas do que nas ligações entre elas⁶. Isso se aplica



não só às coisas, mas também, e principalmente, à humanidade.

A conexão humana também traz felicidade, conforme comprovado pela ciência. Numa das pesquisas mais longas que existe no mundo acerca da felicidade, feita em Harvard desde 1938 até os dias

5 Pranis, Stuart e Wedge (2003), p.XIV- tradução livre da autora.

6 Lederach (2012) , p.30.

atuais, a conexão é apontada como a causa do aludido sentimento⁷. Neste sentido, vale ser feito o registro dos estudos do neuroeconomista Paul Zak⁸, que concluiu que a ocitocina, hormônio produzido pelo organismo humano em situações de conexão, é um dos hormônios responsáveis pela sensação de felicidade.

Ora, se é assim, se a conexão verdadeira pode construir uma sociedade mais pacífica, pode curar e pode gerar a felicidade – sentimento buscado por toda a humanidade –, pergunta-se: por que, então, não a exercemos?

Para chegarmos à resposta, é necessário analisarmos que tipo de *software* estamos utilizando em nossas relações. E, ao analisarmos o *software* que vem sendo majoritariamente utilizado pelas pessoas, estudiosos da Comunicação Não-Violenta chegaram à conclusão de que, como humanidade, vimos usando formas de comportamento e de comunicação que cortam o fluxo da conexão entre os seres humanos. Essas formas de comportamento e de comunicação que rompem a conexão, chamadas por Marshall Rosenberg de “comunicação alienante da vida” e por Marcelo Pelizzoli⁹ de “interditos básicos da CNV”, são:

- JULGAMENTOS MORAIS DE SI E DO OUTRO, tão comuns quando estabelecemos o que é bom ou mal, certo ou errado, feio ou bonito, adequado ou inadequado;

- AVALIAÇÕES feitas de acordo com os nossos próprios gostos, valores e percepções;

- COMPARAÇÕES, que são uma forma de julgamento;

- INTERPRETAÇÕES da intenção do outro;

- PRECONCEITOS, que fazem com que tudo o que acontece ao nosso redor, e até dentro de nós, seja encaixado em nossas prévias ideias sobre algo;

- GENERALIZAÇÕES, usadas em momentos em que associamos alguma pessoa, conduta ou acontecimento a “sempre”, “nunca”, “jamais”, “todos”, “ninguém”, “nenhum” etc;

- RÓTULOS, que tendem a criar sobre as pessoas rotuladas profecias autorrealizáveis, a exemplo do que pode ser observado numa sala de aula, em que o professor insiste que um aluno “é fraco em determinada matéria” e este aluno acaba por manter, em comportamento vicioso, notas baixas na dita disciplina;

7 Waldinger (2015).

8 Zak (2012).

9 Conforme curso de CNV em formato EAD, ministrado em outubro de 2018.

•**NEGAÇÃO DA RESPONSABILIDADE**, que pode ser traduzida na “linguagem de escritório” mencionada por Arendt em seu conhecido livro “Eichmann em Jerusalém” “fiz porque fui obrigado”, “fiz porque tive que fazer”, ou “fiz porque fui levado a isso”;

•**COMUNICAÇÃO DE NOSSOS DESEJOS COMO EXIGÊNCIAS**, que é uma forma de comunicação atualmente comum em nossa cultura e que gera desconexão;

•**NÃO ACEITAÇÃO DA VULNERABILIDADE**, que causa a falta de transparência nas relações, dificultando, assim, a conexão. Conforme conclusão de Brené Brown, em sua pesquisa sobre o poder da vulnerabilidade,

para superar o perfeccionismo, precisamos ser capazes de reconhecer nossas vulnerabilidades ao sentimento universal de vergonha, crítica e culpa, desenvolver resiliência à vergonha e praticar autocompaixão. Quando nos tornamos mais amorosos e compassivos conosco e começamos a praticar resiliência à vergonha, podemos aceitar nossas imperfeições. É no processo de aceitar nossas imperfeições que descobrimos nossos verdadeiros dons: coragem, compaixão e conexão¹⁰.

Vencer tais interditos ou obstáculos à conexão é uma das finalidades da Comunicação Não-Violenta.

O QUE É E PARA QUE SERVE A COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA (CNV)?

A Comunicação Não-Violenta é um processo de comunicação proposto pelo professor e psicólogo americano Marshall Rosenberg que, nos idos dos anos 60 do século passado, começou a estudar os motivos pelos quais, de um lado, existiam pessoas que acreditavam em ideias de julgamentos morais, classificação entre “bom” e “mau”, “certo” e “errado”, punições e castigos e, de outro lado, pessoas que acreditavam na humanidade que existe em todos os seres e que procuravam se conectar com as necessidades uns dos outros.

Durante seu estudo, Marshall Rosenberg chegou à conclusão de que o primeiro grupo de pessoas usava a linguagem da dominação, para justificar atos de poder sobre os demais, enquanto o segundo grupo de

pessoas usava a linguagem baseada nas necessidades das pessoas e que o uso desta linguagem permitia relações mais saudáveis, construtivas e pacíficas, bem como justificava atos de poder *com os demais* (diferentemente do primeiro tipo de linguagem, que justificava atos de poder *sobre os demais*)¹¹.

No mesmo estudo, o professor Rosenberg concluiu que a dominação nem sempre esteve presente nas relações humanas, tendo surgido há cerca de 8.000 anos, e que, antes disso, nossos antepassados conviviam de maneira mais harmônica, cooperativa e sem dominação um sobre o outro, sendo que esta maneira natural de convivência compassiva ainda está nas informações genéticas de qualquer ser humano. Concluiu, ainda, que a linguagem da dominação acabou distorcendo a linguagem natural baseada nas necessidades de todos.

Como resultado de seu estudo, propôs um caminho rápido de disseminar as habilidades de (re) construção de paz e de refazer relações baseadas no atendimento das necessidades de todos, tendo sido assim que surgiu a Comunicação Não-Violenta, como uma forma de comunicação, por ele identificada, que permite a conexão.

Conforme definição do próprio Marshall Rosenberg, a Comunicação Não-Violenta, ou simplesmente CNV, é uma “abordagem específica da comunicação que nos leva a nos entregarmos de coração, ligando-nos a nós mesmos e aos outros de maneira tal que permite que nossa compaixão natural floresça”¹². E, como abordagem específica, se baseia em “habilidades de linguagem e comunicação que fortalecem a capacidade de continuarmos humanos, mesmo em situações adversas”¹³.

Não se pode desprezar o poder e a importância da comunicação humana, pois, na verdade, ela é a atividade mais relevante que desenvolvemos ao longo de nossas vidas, como escreveu Anzorena¹⁴, baseado em outros teóricos da comunicação e profissionais de diversas áreas, dentre eles Paul Watzlawick, da Escola de Palo Alto, e Virginia Satir.

A Comunicação Não-Violenta serve, assim, para criar conexão (consigo mesmo e com o outro), para permitir que vençamos nossa atual forma dominante

¹¹ Rosenberg (2006b).

¹² Rosenberg (2006a), p.21.

¹³ Rosenberg (2006a), p.21.

¹⁴ Anzorena (2016), p.12.

¹⁰ Brown (2012), pos. 1280.

de nos comportarmos e de nos comunicarmos (forma esta que, como ressaltado por Kay Pranis na mesma entrevista já mencionada acima, é incompatível com nosso natural estado compassivo, que está apenas “enterrado sob algumas camadas de poeira”) e para que possamos usufruir de tudo o que a conexão humana é capaz de trazer: relações de paz, cura e felicidade autêntica.

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a CNV não é uma forma de sujeição ou de influência – ao contrário, é uma forma de empoderamento das pessoas e de suas necessidades, que permite o exercício do poder *com* os outros e não apenas *sobre* ou *abaixo* dos outros; não é uma maneira de falar “sim” para tudo – diferentemente, é um método de comunicação que pode permitir que se atinja o que é realmente preciso para satisfazer as necessidades; não precisa do consentimento do outro para ser usada, bastando que aquele que a utiliza esteja convicto de que quer fazê-lo; “não é uma estratégia que se possa utilizar hoje e descartar amanhã”¹⁵, sendo, em verdade, uma forma de comportamento e de comunicação que vai sendo incutida, de maneira indelével, em quem a usa e em quem nela acredita.

A COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA COM PROCESSO E SUAS ETAPAS

Ao definir a CNV como abordagem de comunicação, Marshall Rosenberg propôs que, nessa abordagem, se utilizasse um método, e, como método, a CNV é um processo, ou seja, uma forma ordenada de agir com diversos atos que se sucedem.

O professor Sven Frochlich Arcangelo, especialista em CNV, costuma usar a figura do jogo de “amarelinha” para permitir a melhor visualização da CNV como processo¹⁶. E, como numa “amarelinha”, para usar a CNV é necessário percorrer suas diversas “casas”, em sequência. No caso da CNV, quatro são as “casas” a serem percorridas, chamadas de passos ou componentes, expressão utilizada por Marshall Rosenberg, sistematizador do método.

¹⁵ Rosenberg (2006a), p.15.

¹⁶ A exemplo do curso presencial de CNV ministrado pelo professor Sven Frochlich Arcangelo em junho/2015 no INAP-Instituto de Neurolinguística Aplicada.



1º PASSO ou COMPONENTE: OBSERVAÇÃO ISENTA DE JULGAMENTO, AVALIAÇÃO E INTERPRETAÇÃO SUBJETIVA

Por mais que esse passo possa ser imaginado como fácil, na verdade, é um componente bastante difícil para ser colocado em prática, já que, como foi dito antes, hodiernamente estamos nos comportando de maneira cada vez mais julgadora e avaliativa. Fazendo referência a Krishnamurti, filósofo indiano, Rosenberg chama nossa atenção para o fato de que “observar sem avaliar é a forma mais elevada de inteligência humana”¹⁷.

Conforme este primeiro componente, a observação de algo deve se dar de forma concreta, para depois ser expressada de maneira neutra, como numa OAQ (observação de alta qualidade) ou IAQ (informação de alta qualidade), linguagem usada pelos computadores, que apenas registram dados, sem avaliação, julgamento, qualificação e interpretação subjetiva.

A vantagem de se utilizar a OAQ ou IAQ é que dela ninguém poderá discordar, começando, aí, o primeiro consenso no processo comunicacional, pois se trata de um dado concreto e objetivo. Ao não discordar, a

¹⁷ Rosenberg (2006a), p.53.

pessoa à qual é destinada a mensagem provavelmente a escutará de maneira mais aberta, ao invés de recebê-la como crítica e já se colocar na natural defensiva.

Este é o momento, por exemplo, de se estar atento para fugir das armadilhas de alguns dos interditos, como os julgamentos morais, as avaliações, as comparações, as generalizações e os rótulos, e, ao invés de dizer “os colegas homens nunca pedem minha opinião porque eu sou mulher e eles acham que eu sou menos importante”, registrar que “o colega X, na reunião Y, não pediu minha opinião sobre o assunto Q”.

2° PASSO OU COMPONENTE: IDENTIFICAÇÃO E EXPRESSÃO DO SENTIMENTO VERDADEIRO, DE RESPONSABILIDADE DE QUEM O SENTE

Também este segundo passo pode não ser tão simples nos dias de hoje, pois vivemos numa sociedade, por nós até aqui construída, onde não somos “alfabetizados emocionalmente” e nem sempre sabemos sequer dar nomes às nossas emoções e sentimentos. Lado outro, o paradigma cartesiano, ainda agora dominante em nossa sociedade, estabeleceu a dicotomia entre razão e emoção e acabou por desencorajar a expressão desta.

Expressar o sentimento verdadeiro ajuda a vencer o interdito da inaceitação da vulnerabilidade mencionado no item 2 e nos ajuda a resolver conflitos, como bem ressaltado por Marshall Rosenberg¹⁸.

Nenhum processo comunicacional pode se afastar da emoção, pois, como bem lembra o biólogo chileno Humberto Maturana, “comunicar é linguajar (falar) e emocionar”¹⁹. O que diferencia o homem dos outros animais é justamente o linguajar, mas não se pode esquecer que, com os demais animais, temos em comum o cérebro réptil, responsável pela emoções, e sobre o qual se desenvolveu o córtex, parte do cérebro responsável pela linguagem. Como somos seres sistêmicos, o cérebro réptil ainda e sempre tem e terá enorme influência sobre nós, não havendo como nos separarmos das emoções que estarão presentes.

Note-se que, ainda que haja diferença entre emoção e sentimento, aqui, para os fins deste capítulo, ambos serão usados indistintamente, pois assim o fez Marshall Rosenberg na obra seminal do método de CNV.

Como o segundo passo da CNV deve ocorrer após o primeiro, depois de se fazer a observação de alta qualidade (OAQ), deve ser identificado e expressado o sentimento da pessoa que emite a mensagem em relação ao fato contido na OAQ.

Usando o exemplo acima e acrescentando a ele o segundo passo, teremos: “quando você, colega X, na reunião Y, não pediu minha opinião sobre o assunto Q, eu me senti triste/angustiada/chateada/desanimada”.

Neste passo, é importante saber expressar o sentimento verdadeiro, que é aquele de responsabilidade de quem o sente. Não basta usar o verbo sentir para expressar um sentimento genuíno. É preciso identificar e expressar o sentimento que é de responsabilidade de quem o sente. E estar atento para não acabar expressando não-sentimentos. Assim, “sinto *que* você me despreza”, “sinto-me *como* um lixo”, “sinto *como* se você estivesse me tratando como uma parede”, “sinto-me *ignorado por você*”, “*acho que* você não me valoriza” acabam sendo avaliações do outro e não expressão verdadeira do que se está sentindo. De outro lado, “sinto *que sou ruim* no júri” acaba sendo um julgamento sobre si mesmo. E “*você me irrita*” ou “*você me dá medo*” não expressam sentimentos pelos quais a pessoa que os sente é responsável.

Na expressão do sentimento verdadeiro, algumas dicas podem ajudar. Uma delas é o uso da linguagem-eu (“*I message*”) e outra é a verificação se aquilo que se está identificando e expressando não é, na verdade, um pensamento, avaliação, julgamento ou interpretação, que são todos não-sentimentos.

3° PASSO OU COMPONENTE- IDENTIFICAÇÃO E EXPRESSÃO DA NECESSIDADE

Seguindo na “amarelinha”, o terceiro passo é, após a observação sem avaliação (passo 1), a identificação e a expressão do sentimento (passo 2), chegar à identificação e à expressão da necessidade que está na base do aludido sentimento.

A necessidade humana pode ser conceituada como aquilo do que não se pode dispor e que todos os seres humanos têm. Esta, aliás, é a grande chave para se distinguir entre necessidade e estratégia. Um exemplo é a necessidade de lazer (todo ser humano tem necessidade de lazer), cujas estratégias para satisfazê-la podem ser: ir à praia, ler um livro, assistir a um filme, fazer uma trilha na natureza, ouvir uma música, etc. Por isso, nessa terceira fase ou passo, é importante falar que a necessidade é de lazer e não se deve falar que a necessidade é de “ir à praia”, pois esta é apenas uma estratégia de satisfação de necessidade e nem todos os seres humanos usam esta estratégia para satisfazer sua necessidade de lazer.

A relevância de se mencionar corretamente a necessidade é que, sendo a necessidade algo comum a todos os seres humanos, a referência a ela cria conexão entre as pessoas, que passam a se enxergar também umas nas outras.

¹⁸ Rosenberg (2006b), p.76.

¹⁹ Maturana (1978)- tradução livre da autora.

A construção criada nessa etapa é a conexão com o outro, pois, ao expressar sua necessidade, o outro se conectará com quem a expressa, já que as necessidades humanas são universais.

A lista de necessidades humanas é longa²⁰ e, ao consultá-la, muitas vezes nos surpreendemos ao constatar que nem sempre sabemos expressar nossas necessidades.

Prosseguindo no exemplo que vem sendo aqui usado, **“quando você, colega X, na reunião Y, não pediu minha opinião sobre o assunto Q, eu me senti triste, porque tenho necessidade de participação”**.

4º PASSO OU COMPONENTE- PEDIDO CLARO, ESPECÍFICO E POSITIVO

O quarto passo do processo da CNV é expressar o pedido, de maneira clara e positiva, com especificação da ação concreta que se deseja seja realizada. É comum termos dificuldade de fazê-lo, pois ainda não nos acostumamos a tirar as “camadas de poeira” da nossa natural comunicação compassiva.

Ainda no exemplo usado, **“quando você, colega X, na reunião Y, não pediu minha opinião sobre o assunto Q, eu me senti triste, porque tenho necessidade de participação. Assim, quero te pedir para, na próxima reunião em que estivermos juntos, você me consultar e me ouvir sobre o que está sendo discutido, pode ser?”**, sendo relevante sempre deixar claro que a pessoa pode ou não acolher seu pedido.

Como o objetivo da CNV é também estabelecer relacionamentos baseados na empatia e na sinceridade²¹, é importante que o pedido feito seja genuinamente um pedido, pois, caso seja uma exigência, não deve ser feito como tal. Pedidos de CNV não devem ser usados quando se tratar de ordem ou imposição.

Também vale atentar para a recomendação de que o pedido seja do que se deseja realmente, específico e não vago (como “na próxima reunião, gostaria que você ouvisse os outros”, pois o destinatário da mensagem pode simplesmente ouvir outras pessoas da reunião, e não a que pede), e seja positivo (o pedido “na próxima reunião, gostaria que você não falasse sozinho” também pode levar o destinatário da mensagem a consultar outras pessoas que não o emissor da mensagem).

20 Algumas estão arroladas por Rosenberg em Rosenberg (2006a), pp.86-88.

21 Rosenberg (2006a), p.122.

O pedido da quarta fase ou passo da CNV pode ser também de um *feedback* “assim, quero te pedir para me dizer o que entendeu/o que você pensa disso que eu acabei de expressar” ou “como você se sente com isso que eu acabei de expressar”.

OS USOS DO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA

Além de ser um processo usado para expressar as próprias necessidades e fazer pedidos ao outro, é relevante lembrar que a CNV é uma abordagem de comunicação que se destina a criar conexão consigo mesmo e com os outros. Assim, ela tem diversos usos, abaixo arrolados:

•EXPRESSAR NOSSAS NECESSIDADES E FAZER PEDIDOS AO OUTRO, COMO AUTO-EXPRESSÃO é o primeiro uso da CNV, como visto até agora nos exemplos antes utilizados;

•RECEBER O OUTRO COM EMPATIA. Ainda que costumeiramente a empatia seja definida como a habilidade de se colocar no lugar do outro, é de Rosenberg aquela que, na opinião da autora, é a melhor definição de empatia, como a “compreensão respeitosa do que os outros estão vivendo”²², o que se atinge estando presente plenamente para o outro, com o outro e ouvindo-o com todo o seu ser. Como compreensão respeitosa do outro, a empatia não se confunde com aconselhar, encorajar, comparar sofrimento ou felicidade, encerrar o assunto, demonstrar pena, fazer interrogatório ou querer resolver a situação do outro. Assim, ao ouvir o outro com sua presença plena, e procurar identificar em sua fala o fato, os seus sentimentos, as suas necessidades e seus pedidos, é possível parafraseá-lo e procurar expressar o que entendeu do que ele falou, o que acha serem seus sentimentos, suas necessidades e seus pedidos, e, ao final pedir que ele confirme se é isto. Esta expressão demonstrará sua presença plena para ele e poderá criar a conexão empática;

•RECEBER O OUTRO COM EMPATIA, NÃO IMPORTA O QUE ELE TENHA FALADO. Aqui, o uso da CNV pode ajudar a não tomarmos como pessoal algo que uma pessoa fala e a não rompermos a conexão com esta pessoa. Se alguém diz, por exemplo, “você é muito mulherzinha e fraquinha e sempre chora em situações difíceis”, o uso da CNV pode ajudar a esclarecer algumas questões, dentre elas o motivo pelo qual aquela pessoa está dizendo isso. Assim, ao dizer a ela

22 Rosenberg (2006a), p.133.

“quando você disse que sou mulherzinha e fraquinha e que sempre choro em situações difíceis, me senti confusa, porque tenho necessidade de compreensão. Você pode, por favor, esclarecer a que episódio você está se referindo?”, você poderá estar abrindo a porta de um diálogo construtivo. E, ao compreender, você pode prosseguir identificando possíveis sentimentos e necessidades daquela pessoa, prestando atenção aos sentimentos e às necessidades dela, e não ao que ela pensa sobre você. Afinal, é possível usar suas “orelhas de girafa” mesmo em situações que poderiam ser constrangedoras²³ e a raiva, como emoção natural, pode surgir e deve ser canalizada para que se procure entender a necessidade própria e desenvolver estratégias de como satisfazê-la. Aqui, a preciosa lição de Rosenberg ensina que isso pode ser bem difícil no começo e “que pode exigir grande prática, em que muitas vezes repetimos conscientemente a frase “estou com raiva porque eles...” por “estou com raiva porque estou precisando de...”²⁴;

•TER EMPATIA CONSIGO MESMO. Neste aspecto, o uso da CNV ajuda a identificar seus próprios sentimentos e necessidades, mesmo num fato ocorrido em que se fez algo que gostaria de não se ter feito. A tendência atual do ser humano julgador, presente em nossas vidas, leva aquele que fez algo que não gostaria de ter feito a ter ódio de si mesmo e a sentir vergonha. Ocorre que a vergonha, conforme estudo de Donald Nathanson intitulado “Shame and Pride”, do qual resultou o seu “Compasso da Vergonha”²⁵, só pode levar, por sua vez, à retirada (isolamento ou fuga), ao ataque a si mesmo (automutilação, autoextermínio, descuido com a saúde e consigo mesmo), à evitação (negação, uso abusivo de drogas e álcool, busca de distração através de situações perigosas) ou ao ataque ao outro. Assim, a fim de superarmos a vergonha, que afasta a conexão consigo mesmo e com o outro, a CNV pode ser usada para que, aquele que fez algo que não gostaria de ter feito, analise o ocorrido sem julgamento, identifique seu sentimento e a necessidade que não estava atendida quando agiu daquela maneira e procure pensar em opções de outras estratégias para satisfazer aquela necessidade.

²³ A girafa é considerada o animal símbolo da CNV, seja porque vê sempre de um lugar muito alto e, assim, consegue ter a visão do todo, seja porque tem um enorme coração, para poder bombear o sangue e fazer com que este chegue até seu cérebro. Como a CNV é a linguagem do coração, a girafa e seu grande coração são simbólicos das finalidades dessa forma de comunicação.

²⁴ Rosenberg (2006a), p.202.

²⁵ Nathanson (2012).

CONCLUSÃO

A CNV, como processo de comunicação, busca restaurar em nós aquilo de mais humano que existe em todos, que é a capacidade de nos conectarmos conosco e com os outros, através da compreensão das necessidades. Busca trazer de novo à tona a nossa habilidade compassiva, natural e registrada em nossos genes, que, no dizer de Pranis, já mencionado, tem estado “enterrada sob camadas de poeira”.

Para utilizá-la, é preciso acreditar em seus princípios e valores, pois, caso contrário, estaremos como papagaios repetindo coisas sem sentido, sem âncora no que realmente cremos e, provavelmente, a CNV mais soará como reprodução mecânica do que como expressão genuína da linguagem do coração.

Àqueles que desejem nela se aprofundar e passar a usá-la, fica o convite para darem início ao aprofundamento e ao uso, pois, ainda que não surta imediatamente o efeito esperado, certamente haverá transformações. É nos modificando que modificamos o mundo, pois o mundo em que vivemos é aquilo que fazemos dele, como escreveu Arun Gandhi, neto de Mahatma Gandhi, ao prefaciar o livro de Marshall Rosenberg²⁶.

O convite feito expressa o desejo da autora de que haja, em nosso MPMG, um grupo, ainda que pequeno, de pessoas que queiram conhecer, acreditar e praticar a CNV, porque, afinal, usando uma frase atribuída à grande Margaret Mead, nunca podemos duvidar que um pequeno grupo de pessoas conscientes e engajadas possa mudar o mundo, pois, de fato, sempre foi assim que o mundo mudou²⁷.

REFERÊNCIAS

ANZORENA, Oscar. **El Arte de comunicarnos: conceptos y técnicas para una comunicación interpersonal efectiva**. Buenos Aires: Lea, 2016.

BROWN, Brené. **A arte da imperfeição: abandone a pessoa que você acha que deve ser e seja você mesmo**. Ribeirão Preto: Novo Conceito, 2012.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de Conflitos**. São Paulo: Palas Athena, 2012.

MATURANA, R. Humberto (1978). **The biology of language: the epistemology of reality, psychology and biology of language and thoughts**. New York: G. Miller and. E. Lenneberg Editors.

²⁶ Rosenberg (2006a), p.16.

²⁷ https://www.goodreads.com/author/quotes/61107.Margaret_Mead



DESAFIOS DO ATENDIMENTO E DA COMPREENSÃO DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Thereza Cristina Rodrigues Dias Corteletti
Patricia Habkoux

INTRODUÇÃO

O tema violência contra a mulher vem ocupando o cenário diário nacional e internacionalmente. Com alguma frequência assistimos campanhas relativas ao assédio sexual assumirem uma proporção gigantesca, mobilizando artistas famosas, gerando amplos debates rapidamente divulgados pela internet.

Diariamente somos surpreendidas pela mídia com casos de feminicídios que envolvem violência doméstica e familiar e são sempre destacados os índices alarmantes dessa forma específica de violência contra a mulher no país e no estado de Minas Gerais.¹

Como de sabença geral, a Lei Maria da Penha² resultou da condenação do Brasil, diante da morosidade e omissão em punir o agressor da farmacêutica cearense que acabou por apelidar a Lei.

Muito mais do que estabelecer regras mais rigorosas contra o agressor, a Lei Maria da Penha deu um significativo e inovador passo no trato da violência doméstica e familiar, ao prever medidas integrais de proteção à mulher, nos eixos de prevenção, assistência e garantia de direitos, entretanto, decorridos mais de 12 anos de sua vigência, ainda estamos muito distantes da efetiva implementação das diretrizes do referido diploma legal, ainda que reconheçamos os avanços obtidos.

De acordo com o Relatório Mundial 2018 da organização não governamental (ONG) Human Rights Watch (HRW),³ a violência doméstica no Brasil em 2017 permaneceu generalizada. A ONG alerta também que a Lei Maria da Penha, até hoje não é cumprida em sua integralidade. Não há um número de funcionários

NATHANSON, Donald. **The Compass of shame**. Em <<https://www.youtube.com/watch?v=LZ1fSW7zevE>> Acesso em 10 jan. 2019.

PRANIS, Kay. **Entrevista concedida ao MPMG, durante workshop da professora Kay Pranis promovido pelo Ceaf-MPMG em outubro de 2018**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Nbe3yjaKs60>>, Acesso em 07 jan. 2019.

PRANIS, Kay; STUART, Barry; WEDGE, Mark. **Peacemaking Circles, from conflict to community**. St. Paul: Living Justice Press, 2003.

ROSEMBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. São Paulo: Ágora, 2006.

ROSEMBERG, Marshall B. **Non Violent Communication Part 1**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-dpk5Z7GIFs>> Acesso em 07 jan. 2019.

ROSENBERG, Marshall B. **Retaliation will not bring lasting Safety and Peace!** Disponível em: <<https://www.cnvc.org/what-nvc/articles-writings/marshall-rosenberg-s-response-911/cnvc-founder-marshall-rosenberg-s-response-events-september-11-2001>> Acesso em 06 dez. 2018.

WALDINGER, Robert. **The Good Life**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q-7zAkwaOYg&t=19s>> Acesso em 09.01.2019.

What is NVC? The Center for Non-Violent Communication. Disponível em: <<https://www.cnvc.org/about/what-is-nvc.html>> Acesso em 07 jan. 2019.

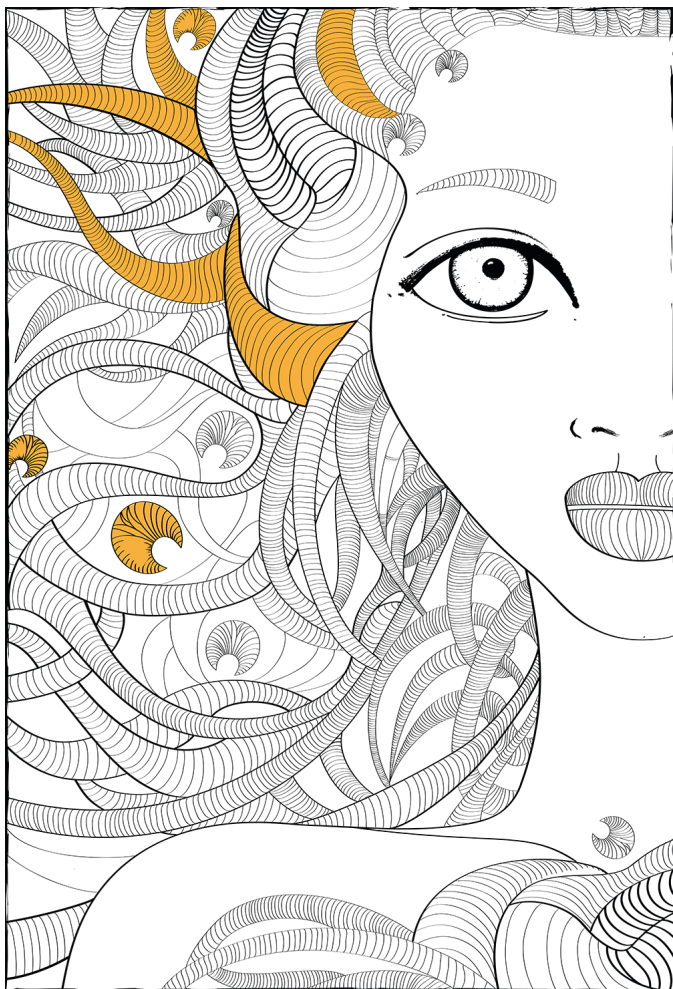
ZAK, Paul. **A molécula da moralidade: as surpreendentes descobertas sobre a substância que desperta o melhor em nós**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

1 https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/12/09/interna_gerais,1011698/medica-vence-medo-relata-violencia-do-companheiro-casos-sobem-700-mg.shtml.

2 Lei 11.340 de 07.08.2006.

3 Human Rights Watch. World Report 2018: events of 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2018>>. Acesso em 19 jan. 2018. p. 92-94.

suficiente nas delegacias de mulheres. Além disso, a maior parte dessas delegacias permanece fechada à noite e nos fins de semana. Outro problema apontado é a concentração das delegacias apenas nas principais cidades do país. Por fim, a HRW relata que milhares de casos por ano nunca são devidamente investigados no Brasil, de acordo com os dados disponíveis.



O mesmo relatório chama atenção para o fato de que violência doméstica não controlada tende a aumentar e pode levar à morte. E traz os seguintes dados: em 2016, de acordo com dados oficiais compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 4.657 mulheres foram mortas no Brasil; uma pesquisa realizada em 2013 revelou que metade dos casos de homicídios de mulheres no país são praticados pelos parceiros, ex-parceiros ou parentes.⁴

Não é difícil aceitar como corretos os dados apresentados no referido relatório. Em Minas Gerais, que tem a população estimada em 21.040.662 pessoas, segundo o IBGE ⁵ existem cerca de 63 Delegacias Especializadas e, com exceção da situada em Belo Horizonte, nenhuma delas funciona 24 horas.

⁴ Ibid, p.92-94.

⁵ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama,consulta> em 25.01.2019.

Dos 853 municípios, menos de 60 contam com Centros de Referência de Atendimento à Mulher, afigurando-se, neste contexto, enormes os desafios para a efetiva aplicação da Lei Maria da Penha e para assegurar à mulher em situação de violência acesso aos equipamentos públicos especializados, imprescindíveis no processo de ruptura da situação de violência vivenciada.

DIRETRIZES PARA O ATENDIMENTO DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres - CEDAW editou, em agosto de 2015, a Recomendação Geral n. 33, sobre o acesso das mulheres à Justiça⁶, estabelecendo:

1. O direito de acesso à justiça para as mulheres é essencial à realização de todos os direitos protegidos em virtude da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. É um elemento fundamental do Estado de Direito e da boa governança, junto com a independência, imparcialidade, integridade e credibilidade da judicatura, a luta contra a impunidade e corrupção, e a participação igualitária das mulheres no judiciário e em outros mecanismos de aplicação da lei. O direito de acesso à justiça é multidimensional. Abarca a justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e a prestação de contas dos sistemas de justiça. Para os fins da presente recomendação geral, todas as referências a "mulheres" devem ser entendidas como incluindo mulheres e meninas, a menos que especificamente indicado de outro modo.

2. Na presente recomendação geral, o Comitê examina as obrigações dos Estados partes para assegurar que as mulheres tenham acesso à justiça. Essas obrigações incluem a proteção dos direitos das mulheres contra todas as formas de discriminação com vistas a empoderá-las como indivíduos e titulares de direitos. O efetivo acesso à justiça otimiza o potencial emancipatório e transformador do direito.

3. Na prática, o Comitê observou uma série de obstáculos e restrições que impedem as mulheres de realizar seu direito de acesso à justiça, com base na igualdade, incluindo a falta de proteção jurisdicional efetiva dos Estados partes em relação a todas as dimensões do acesso à justiça. Esses obstáculos ocorrem em um contexto estrutural de discriminação e desigualdade, devido a fatores como estereótipos de gênero, leis discriminatórias, discriminação interseccional ou composta, requisitos, procedimentos e práticas em matéria probatória,

⁶ <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>

e à falha em sistematicamente assegurar que os mecanismos judiciais sejam física, econômica, social e culturalmente acessíveis a todas as mulheres. Todos esses obstáculos constituem persistentes violações dos direitos humanos das mulheres.

4. – 12 [...]

Mais adiante, ao tratar das “Questões gerais e recomendações sobre o acesso das mulheres à justiça”, o Comitê estabelece:

14. Seis componentes inter-relacionados e essenciais – justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e prestação de contas dos sistemas de justiça – são, portanto, necessários para garantir o acesso à justiça. Embora diferenças nas condições jurídicas, sociais, culturais, políticas e econômicas prevalecentes exijam uma aplicação diferenciada desses aspectos em cada Estado parte, os elementos básicos da abordagem são de relevância universal e de aplicação imediata. Por conseguinte:

a) Justiciabilidade requer o acesso irrestrito das mulheres à justiça, bem como a capacidade e o empoderamento para reivindicar seus direitos estabelecidos na Convenção enquanto titulares desses direitos;

b) Disponibilidade exige o estabelecimento de tribunais, órgãos quase judiciais ou outros por todo o Estado parte, em áreas urbanas, rurais e remotas, bem como sua manutenção e financiamento;

c) Acessibilidade requer que todos os sistemas de justiça, tanto formais como quase judiciais, sejam seguros, econômica e fisicamente acessíveis às mulheres, e sejam adaptados e apropriados às suas necessidades, incluindo as mulheres que enfrentam formas interseccionais ou compostas de discriminação;

d) Boa qualidade dos sistemas de justiça requer que todos os componentes do sistema se ajustem aos padrões internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade e proporcionem, em tempo oportuno, remédios apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas sustentável e sensível a gênero para todas as mulheres. Requer também que os sistemas de justiça sejam contextualizados, dinâmicos, participativos, abertos a medidas práticas inovadoras, sensíveis a gênero, e levem em consideração as crescentes demandas por justiça pelas mulheres;

e) Provisão de remédios requer que os sistemas de justiça ofereçam às mulheres proteção viável e reparação significativa por quaisquer danos que elas possam sofrer (ver artigo 2 da Convenção);

[...]

Ademais, não se pode deixar de levar em conta os preceitos da Constituição Federal que, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e adotar, como um dos objetivos fundamentais da República, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, garantindo, ainda, a igualdade entre homens e mulheres em direitos dispõe sobre o regime jurídico para o enfrentamento da Violência doméstica e Familiar contra a Mulher.

Dentro dessa concepção, cabe às instituições do sistema de Justiça, especialmente ao Ministério Público, assegurar à mulher em situação de violência doméstica tratamento humanizado, respeitoso e adequado, dando-lhes vez e voz.

A Lei Maria da Penha dedica os artigos 25 e 26 ao Ministério Público, estabelecendo que lhe cabe intervir na condição de parte e na de fiscal da ordem jurídica nas causas cíveis e criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher, assim como assegurar que a efetiva proteção e assistência previstas na lei sejam prestadas, a par de lhe impor o dever de fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas. Finalmente, cabe também ao MP o cadastro dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Neste contexto, pode-se afirmar que dentre outras atribuições, cabe ao Ministério Público, como órgão integrante do sistema de justiça da Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, acompanhar se é assegurado à mulher em situação de violência acesso aos serviços de Defensoria Pública (NUDEM – Núcleo Especializado no atendimento qualificado das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar) ou de Assistência Judiciária Gratuita, como previsto no art. 28 da Lei Maria da Penha⁷, adotando as medidas para que se efetive tal garantia.

Ademais, poderá a mulher se dirigir diretamente ao Ministério Público para relatar sua situação, devendo receber atendimento humanizado e respeitoso, tendo como parâmetro os dispositivos já mencionados, assim como a Resolução 54 /2017 do CNMP⁸ e a Carta de Brasília⁹.

7 BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. (Lei Maria da Penha).

8 CNMP- Conselho Nacional do Ministério Público.

9 http://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf, consulta em 25.01.2019.

ROMPENDO PRECONCEITOS

A Recomendação Geral n. 33, sobre o acesso das mulheres à Justiça, antes mencionada, afirma, na seção 3, “Estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça e a importância da capacitação”, item 26:

26. Os estereótipos e os preconceitos de gênero no sistema judicial têm consequências de amplo alcance para o pleno desfrute pelas mulheres de seus direitos humanos. Eles impedem o acesso das mulheres à justiça em todas as áreas do direito, e podem ter um impacto particularmente negativo sobre as mulheres vítimas e sobreviventes da violência. Os estereótipos distorcem percepções e resultam em decisões baseadas em crenças e mitos preconcebidos em vez de fatos relevantes. Com frequência, juízes adotam rígidos padrões sobre comportamentos que consideram apropriados para as mulheres, penalizando aquelas que não agem conforme esses estereótipos. Os estereótipos também afetam a credibilidade dada às vozes, aos argumentos e depoimentos das mulheres, sistema de justiça, que pode, por como partes e testemunhas. Esses estereótipos podem levar juízes a mal interpretar ou aplicarem as leis. Isso tem profundas consequências, por exemplo, no direito penal, quando resulta que perpetradores de violações a direitos das mulheres não sejam considerados juridicamente responsáveis, mantendo-se assim uma cultura de impunidade. Em todas as áreas do direito, os estereótipos comprometem a imparcialidade e integridade do sistema de justiça, que podem, por sua vez, levar à denegação da justiça, incluindo a revitimização de denunciante.¹⁰

Estereótipos estão presentes no dia a dia de todos. Desde cedo se aprende quais são considerados os comportamentos adequados para meninas e meninos, o que se considera bonito/feio, certo/errado e se define o que se espera para homens e mulheres na sociedade e o que é masculino e feminino.

Neste sentido, a orientação contida na resolução supracitada se mostra pertinente ao destacar os efeitos negativos de estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça.

Ao propor a capacitação permanente, no item 29 da supracitada Resolução, o CEDAW recomenda que os estados:

a) Adotem medidas, incluindo programas de conscientização e capacitação a todos os agentes do sistema de justiça e estudantes de direito, para eliminar os estereótipos de gênero e incorporar a perspectiva de gênero em todos os aspectos do sistema de justiça;

b) Incluam outros profissionais nesses programas de conscientização e capacitação, em particular profissionais de saúde e trabalhadores sociais, que

desempenham potencialmente um papel importante em casos de violência contra as mulheres e em questões de família;

c) Assegurem que os programas de capacitação tratem, em particular:

i) A questão da credibilidade e do peso dado às vozes, aos argumentos e depoimentos das mulheres, como partes e testemunhas;

ii) Os padrões inflexíveis muitas vezes desenvolvidos por juízes e promotores sobre o que consideram comportamento apropriado para as mulheres;

d) Considerem a promoção de diálogo sobre o impacto negativo de estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça e a necessidade de melhores resultados de justiça para mulheres vítimas e sobreviventes da violência;

e) Elevem a conscientização sobre o impacto negativo de estereótipos e preconceitos de gênero e encorajem o enfrentamento dos estereótipos e preconceitos de gênero nos sistemas de justiça, especialmente em casos de violência baseada no gênero;

f) Proporcionem programas de capacitação para juízes, promotores, advogados e funcionários encarregados de fazer cumprir a lei sobre a aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais relacionados aos direitos humanos, incluindo a Convenção e a jurisprudência do Comitê, bem como a aplicação da legislação proibindo a discriminação contra as mulheres.¹¹

Em vários aspectos pode-se levar em conta a importância da capacitação, destinada a assegurar à mulher o acesso a um julgamento justo e despido de preconceito, dando ensejo a mudanças nas práticas das instituições envolvidas, notadamente, das integrantes do sistema de justiça.

Nenhuma mulher escolhe apanhar ou sofrer violência de qualquer natureza, ela escolhe uma pessoa para manter um relacionamento e em geral, os relacionamentos se iniciam com romantismo, gentilezas, trocas de confidências.

Em tema de violência doméstica e familiar é preciso levar em conta que o agressor não é um estranho. É aquela pessoa para quem a mulher abriu as portas da sua casa, da sua vida, com quem pode ter filhos e vínculos permanentes.

Estamos falando de uma violência praticada por pessoa que um dia foi amada e era digna de confiança. E por isso a grande maioria das mulheres não percebe que está sofrendo violência doméstica até que as agressões se tornem escancaradas. E quando isso acontece, a vítima já está envolvida demais para simplesmente virar as costas, bater à porta e sair.

10 CEDAW. Recomendação Geral n. 33, de agosto de 2015.

11 CEDAW. Recomendação Geral n. 33, de agosto de 2015.

Por isso tão complexo e desafiador o desempenho do Ministério Público nas causas que envolvem violência doméstica.

Para dar efetividade à atuação é necessário que seja feita uma escuta ativa e despida de preconceitos. Os membros e servidores do Ministério Público não devem atuar como julgadores atentos da vida alheia, não podem entender como justificada uma ação violenta contra a mulher.

A vida de cada um é de extrema importância, e mesmo que ao ouvinte o relato apresentado pareça ter efeitos pouco nocivos, para a vítima certamente foi devastador. Não podemos realizar um atendimento levando em conta os nossos valores e sentimentos, mas, ao contrário, devemos levar em conta os valores, o estado emocional e o psicológico da mulher ouvida, observando seu contexto social, familiar e econômico.

Muitas vezes uma mulher agredida necessita falar por muito tempo até que reúna condições de verbalizar o fato que ensejou o seu pedido de providências. O sofrimento e o imenso constrangimento vivenciado a intimidam a narrar os fatos com a objetividade que seria esperada. É necessária, portanto, uma escuta ativa, calma, respeitosa e desprovida de opinião pré-concebida.

Não se pode entender como natural ou justificado qualquer ato de violência, principalmente dentro de um contexto doméstico e familiar, onde as pessoas não se encontram por uma eventualidade, mas vivem juntas em decorrência de afeto e/ou de vínculos familiares.

O silêncio da vítima não pode ser encarado como consentimento com os atos de violência, com falta de vergonha ou ausência de verdade dos fatos. Dentro de um contexto de agressões a inércia deve ser entendida apenas como consequência da impossibilidade de reação da vítima, que pode ir desde o receio da revitimização ao medo de descumprimento de preceitos religiosos, passando pela dependência econômica e emocional, por exemplo.

Entender os motivos que levam a mulher a optar pelo silêncio, diante da violência sofrida, respeitar esta postura e não revitimizá-la requer o conhecimento de conceitos metajurídicos. Do mesmo modo, o direito de viver sem violência não pode constituir empecilho à mulher que pretenda continuar vivendo com o agressor.

Ao abordar os fatores que contribuem para o silêncio da vítima, a Professora Valeria Scarance¹² aponta a vergonha, a crença na mudança do parceiro, inversão da culpa, a revitimização pelas autoridades e o medo de reviver o trauma.

Distinguir o episódio de violência isolado daquele que se insere em um ciclo de violência, também se reveste de grande importância.

¹² FERNANDES, Valéria Diez Scarance. Lei Maria da Penha: o processo Penal no caminho da efetividade. Belo Horizonte: Atlas, 2015.

Por ciclo de violência se entende: (...) uma sequência de eventos associados a situações de agressão entre parceiros íntimos, em que o comportamento dos membros passa a girar em torno dos episódios de violência que acontecem em três momentos, denominados tensão, violência e reconciliação.¹³

Se sob a ótica criminal comum, a existência de antecedentes criminais torna a conduta do autor mais reprovável, a mesma lógica não se aplica aos crimes perpetrados no ambiente doméstico, em que a grande maioria não possui registros policiais e exerce algum tipo de trabalho remunerado.

O atendimento deve fortalecer a mulher, deve dar a ela a certeza do que é importante para si mesma, assim como no contexto social e familiar, sendo importante oportunidade de encaminhá-la aos órgãos parceiros, integrantes da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres¹⁴, que poderão prestar assistência integral à mulher.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção normativa, que inclui a igualdade constitucional, bem como a edição de leis específicas para a proteção da mulher ainda não foram suficientes para diminuir os números de mulheres agredidas e mortas no país. Nenhuma lei sozinha é capaz de solucionar um problema tão grave, mas a existência de leis, a par de representar o cumprimento por parte do Brasil de compromissos internacionais firmados, confere visibilidade ao problema da violência contra as mulheres e lança esperanças sobre a forma de enfrentá-lo.

A Lei Maria da Penha é considerada um grande avanço, por partir da premissa que o enfrentamento ao fenômeno da violência demanda ações integrais, de prevenção, assistência, promoção e garantia de direitos, além da punição do agressor. Com sua edição, o Estado deixa de ser omissivo e torna-se parceiro e protetor.

¹³ FLEURY-TEIXEIRA, Elizabeth Maria; MENEGHEL, Stela Nazareth (Org.). Dicionário Feminino da Infâmia: acolhimento e diagnóstico de mulheres em situação de violência. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Verbete: ciclo da violência.

¹⁴ O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres que a SPM define, diz respeito à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Já a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e humanização do atendimento. A constituição da rede de enfrentamento busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a justiça, a cultura, entre outros.

O enfrentamento da violência contra a mulher é tema de assinalado interesse público, porque o direito a uma vida sem violência está atrelado a dignidade da pessoa humana, que tem expressa proteção constitucional.

Toda mulher tem condições de sair da situação de violência que atravessa, primeiro porque capaz de retomar, a qualquer momento, o controle sobre seu próprio destino, e romper com o contexto de violência em que está inserida, depois porque trata-se de fase passageira e, por isso, há de se reconhecer a importância dos mecanismos de empoderamento da mulher, de garantias de direitos e de seu resgate como sujeito de direitos, com a efetivação dos mecanismos estabelecidos na Lei Maria da Penha para a qual o Ministério Público tem grande papel a desempenhar, seja judicial, seja extrajudicialmente.

Compreender o fenômeno da violência contra mulher é um desafio complexo e seu enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos - saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros - com ações para além da punição, mas que compreendam a prevenção, a assistência e a garantia de direitos das mulheres.

A ideia de trabalho em Rede e em parceria com os demais órgãos incumbidos de tal temática se apresenta como um caminho que acena para a efetividade, dado os múltiplos enfoques e perspectivas de abordagem da matéria pelos diversos segmentos envolvidos.

O acolhimento e a oitiva humanizada da mulher em situação de violência doméstica e familiar por parte do Ministério Público, a par de representar a observância das diretrizes estabelecidas pelos documentos anteriormente mencionados, contribui de forma eficaz para que a mulher compreenda o complexo sistema de justiça brasileiro, entenda os direitos que tem e consiga romper o quadro de violência que vivencia.

Ademais, a partir do entendimento específico dessa problemática, no exercício da lida diária, o Promotor e o Procurador de Justiça devem se despir de estereótipos de gênero na interpretação dos processos judiciais envolvendo violência doméstica e familiar medida imperiosa e imprescindível no campo da garantia de direitos assegurados a mulheres, de julgamentos isentos, céleres e humanos.

O acesso à Justiça para as mulheres é intrinsecamente ligado à realização de todos os direitos assegurados pela Constituição Federal, pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e por todos os demais diplomas legais mencionados ao longo do trabalho, constituindo dever do Ministério Público assegurar tal garantia.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A COMUNIDADE LGBT NO CÁRCERE

Monica Sofia Pinto Henriques da Silva

*Anteriormente
Não há lei
Nada define
O meu amor
Analogias
Costumes
Princípios gerais do direito
Se calam
Vacilam
Titubeiam
Nada podem fazer
Sanção não*

Diedra Roiz

INTRODUÇÃO

O Ministério Público é instituição permanente, voltada para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos dispostos no artigo 127, da Constituição da República de 1988.

Partindo da hipótese de que cabe ao Ministério Público, em razão destas atribuições constitucionais, participar da consecução dos objetivos republicanos previstos no artigo 3º da Constituição de 88, para fins de um real Estado Democrático, reflete-se acerca de qual seria o papel da instituição na defesa de direitos da comunidade LGBT¹, entendida como parcela estigmatizada da sociedade brasileira, em especial quando em privação de liberdade por conflito com a lei.

Por meio de um levantamento bibliográfico, legislativo e documental, analisando as normativas internacionais e nacionais, estabelece-se a posição atual do Ministério Público enquanto garantidor de direitos fundamentais e, ainda, de agente de transformação social, apto a construir uma sociedade não discriminatória.

¹ LGBT - Denominação utilizada neste artigo para identificar lésbicas, homossexuais, bissexuais, travestis e transexuais por ser a mais utilizada nos trabalhos pesquisados para a realização deste artigo e também por ser o modo como a comunidade se exterioriza politicamente.

Uma breve análise da situação atual das pessoas LGBT na sociedade brasileira e do impacto da identidade de gênero ou orientação afetivo-sexual quando inseridas no sistema prisional é feita, questionando-se sobre a ocorrência de violação de direitos humanos.

A possibilidade e a relevância da atuação do Ministério Público frente a esta parcela da comunidade, tornando realmente efetivas as suas atribuições constitucionais e contribuindo para o alcance de uma sociedade mais justa e sem discriminações, é avaliada neste trabalho como essencial em um Estado Democrático de Direito.

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE NÃO DISCRIMINATÓRIA

A ligação entre o poder e o direito que, ao longo da história, foi muitas vezes utilizada para reforçar injustiças e desigualdades, nos é lembrada por Foucault como forma de exercer a violência.²

A reflexão acerca deste liame que autorizou no Brasil violações contra determinados grupos excluídos de direitos já garantidos para a maior parcela da população nos leva ao fato de que a Constituição da República de 1988 inaugurou, ao menos simbolicamente, um novo tempo no país.

Alinhada às normativas internacionais de direitos humanos, a CF/88 determinou a responsabilidade de todos os brasileiros na construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, calcado na dignidade da pessoa humana, fraterno e igualitário, preconizando, para tanto, o respeito à liberdade e ao pluralismo e o necessário combate a discriminações de qualquer natureza. Tais princípios embasarão todo o sistema jurídico brasileiro:

O valor da dignidade humana – ineditamente elevado a princípio fundamental da Carta, nos termos do artigo 1º, III – impõe-se como núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro, como critério e

2 FOUCAULT, MICHEL. História da Sexualidade 1: a vontade de saber. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2017, p. 96/97.

parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional instaurado em 1988. A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro³. (PIOVESAN, 2016)

Os princípios da igualdade, liberdade e dignidade de todas as pessoas e o comando de um agir fraterno entre elas, colhidos da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, bem como as orientações

do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que juntos formam a chamada Carta Internacional de Direitos Humanos) estão inseridos como basilares na Constituição de 1988 e, por consequência, em todo o nosso sistema legal.⁴

Tais princípios passam a ser, portanto, ferramentas para que o direito seja utilizado na formação de uma sociedade mais justa e não discriminatória, ou, nos dizeres de Moreira, deixar de ser *“instrumento de preservação de desigualdades para ser mecanismo de emancipação”*.⁵

Neste cenário, o Ministério Público foi previsto como instituição essencial, à qual se atribuiu a tarefa de zelar pela democracia e, ainda, de contribuir para o alcance dos objetivos constitucionais, conforme se conclui da interpretação da Constituição de 1988. O artigo 127 da Constituição Federal, de fato, reveste o Ministério Público de um caráter de permanência e essencialidade à função jurisdicional do Estado e à efetivação do regime democrático. Não há, no entanto, como se falar em Estado Democrático de Direito sem que os objetivos republicanos sejam arduamente buscados (artigo

3 PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 69.

4 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 14 jan.2018.

5 MOREIRA, Adilson José. Cidadania Sexual: estratégias para ações inclusivas. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2017, p. 07.

3º, da CR/88), conforme ensinamentos de BUSATO, ao ressaltar a estreita ligação entre a instituição, democracia e não discriminação:

Além disso, o Ministério Público foi dotado de um claro espírito democrático, na medida em que entendemos democracia como uma expressão de governo que respeita os interesses dos grupos sociais oprimidos⁶. (BUSATO, 2016)

Tem o Ministério Público, portanto, na atualidade, indiscutível papel de agente de transformação social, capacitado a desconstruir uma sociedade que se revelou historicamente segregadora, papel este que foi se fortalecendo com a evolução institucional ocorrida no processo de redemocratização brasileiro. Importante a doutrina de Goulart a esse respeito:

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes agentes da vontade política transformadora, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos)⁷. (GLOULART, 2009)

Se pretende o Ministério Público, portanto, tornar efetivas suas atribuições constitucionais e contribuir para uma sociedade democrática, deve refletir sobre sua relação com a salvaguarda de direitos de grupos que, no contexto histórico brasileiro, foram e são habitualmente inferiorizados e aos quais direitos fundamentais são negados ainda hoje.

A COMUNIDADE LGBT ENQUANTO GRUPO DISCRIMINADO E O CÁRCERE

Ao se pensar em grupos que, mesmo na modernidade, sofrem discriminação e têm, na luta por direitos fundamentais, uma constante missão, a comunidade LGBT está entre os mais expressivos. Conforme já demonstrou Foucault, percebe-se

⁶ BUSATO, Paulo César. Atuação Penal do Ministério Público: Necessidade de uma aproximação a partir da defesa do Regime Democrático. In Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras. GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, Willian Terra de. [organizadores]. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. p. 131.

⁷ GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In LIVIANU, R., [coord.]. Justiça, cidadania e democracia. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 19 dez. 2017.

uma permanente busca da sociedade em reduzir a sexualidade humana ao casal heterossexual e legítimo, lançando às margens todos e todas que não se enquadrarem na norma que se pretende impor.⁸

BREVES APONTAMENTOS SOBRE A SITUAÇÃO DA POPULAÇÃO LGBT NO BRASIL

Não se pretendendo, neste trabalho, em razão do espaço necessário para tanto, aprofundar a reflexão acerca das questões de gênero que envolvem a comunidade LGBT e sua problematização na sociedade atual, faz-se primordial reforçar que negar a existência de diversas formas de se viver a sexualidade é reforçar estigmas e gerar discriminações inaceitáveis e que pesquisas recentes apontam o Brasil como um país com altos índices de violência contra indivíduos em razão de sua identidade de gênero ou orientação afetivo-sexual.⁹

O processo de redemocratização ocorrido no Brasil serviu também, como nos recorda Lima, para o florescimento do movimento homossexual e sua luta por maior reconhecimento em diversos campos, buscando direitos em âmbito privado e público, fossem eles sociais, econômicos ou culturais, objetivando ocupar espaços que lhes eram proibidos em um contexto de segregação:

Assim, é também nesse contexto de redemocratização política que, no final da década de 1970, surgiu o movimento homossexual no Brasil. O marco da criação de um movimento politizado sobre o tema é reconhecido na literatura específica e pela militância com a fundação, em 1978, do Grupo de Afirmação Homossexual (SOMOS), em São Paulo, e do jornal Lampião da Esquina, do Rio de Janeiro. Na década seguinte, temos como iniciativa de destaque, o surgimento dos grupos Triângulo Rosa no Rio de Janeiro, Grupo Gay da Bahia em Salvador e, também, do Atobá, no Rio de Janeiro.¹⁰ (LIMA, 2017)

Mesmo com a movimentação ocorrida à época, é fato que a Carta de 1988 não fez menção explícita à não discriminação por questões de identidade de gênero ou orientação afetivo-sexual e que existe, ainda hoje, grave lacuna administrativa e legislativa no que se refere a

⁸ FOUCAULT, Michel. História da Sexualidade 1: a vontade de saber. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 51.

⁹ ver <http://transrespect.org/wp-content/uploads/2016/11/TvT-PS-Vo114-2016.pdf>.

¹⁰ LIMA, Andréa Moreira. Política Sexual: os direitos humanos LGBT entre o universal e o particular. Belo Horizonte: Relicário Edições, 2017.

garantia de direitos humanos LGBT.¹¹ Moreira explica a relação entre expressões distintas de sexualidade e estigma:

Essa expressão da sexualidade humana pode ser vista como uma das mais recriminadas formas do comportamento em todas as sociedades. Tendo em vista a sua percepção social profundamente negativa, os membros dessa comunidade são submetidos a tratamentos discriminatórios em praticamente todas as formas de interação social. Estigmas culturais sobre membros desse grupo são constantemente reproduzidos por normas culturais e práticas sociais.¹² (MOREIRA, 2017)

Segundo o Relatório Mundial da *Human Rights Watch* 2017, a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos do Brasil recebeu 725 denúncias de violação de direitos contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT) no primeiro semestre de 2017.¹³

Verifica-se, ainda, que preconceitos raciais ou étnicos são menos aceitos na sociedade brasileira do que os voltados para o público LGBT, como explicita Canfield, ao citar pesquisa realizada nos anos 2008/2009 pela Fundação Perseu Abramo.¹⁴

Portanto, forçoso concluir que existe ainda um caminho a ser percorrido no que se refere ao acesso a direitos por esta parcela da nossa comunidade cabendo ao sistema de justiça um papel de relevância para proteção daqueles que ainda seguem margeando direitos.

LGBTS NOS CÁRCERES BRASILEIROS

Se a situação das pessoas LGBT já se mostra merecedora de atenção fora dos muros da prisão, quando encarceradas o quadro que se apresenta é de maior gravidade. Foucault já descrevia a instituição prisional como local de exclusão e de violação de direitos.¹⁵ No que se refere especificamente ao sistema brasileiro, violações de direitos são habitualmente narradas pela doutrina, literatura, imprensa e observatórios de direitos humanos, ressaltando-se

11 Sobre o tema ver AVELAR, Rezende Bruno. MELLO, Luiz. A (in) segurança pública que o Estado Brasileiro oferece à população LGBT: mapeamento crítico preliminar de políticas públicas. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication>. Acesso em: jan, 2018.

12 MOREIRA, Adilson José. Cidadania sexual: estratégia para ações inclusivas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 72.

13 HUMAN RIGHTS WATCH. Relatório Mundial 2017. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313303>. Acesso em: 14, jan. 2019.

14 CANFIELD, Fernanda Ferreira. O direito humano a (homo) afetividade e os movimentos sociais LGBT. Curitiba: Appris, 2015, p. 90.

15 FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Petropolis: Editora Vozes, 2008, p. 29.

aqui, ainda uma vez, o relatório mundial do ano 2017 da *Human Rights Watch* que alertou acerca dos graves problemas de superlotação carcerária.¹⁶

As violências ocorridas no cárcere, no entanto, se revestem de uma peculiar condição em razão de preconceitos de gênero ou orientação afetivo-sexual. Refletindo-se sobre a afirmação de Wacquant de que as prisões seriam o depósito dos indesejáveis e da simbiose existente entre guetos e prisões¹⁷, percebe-se que a segregação de que é vítima a comunidade LGBT se acentua no âmbito carcerário e as violências sofridas se perpetuam neste local com maior intensidade.

A classificação das unidades seguindo o modo binário de gênero – masculino e feminino – reforça estigmatizações. O quadro de desrespeito a direitos humanos se mostra mais cruel quando se trata de detenta travesti. Ferreira constatou, durante pesquisa por ele realizada, que as travestis sofrem de modo mais gravoso o impacto da privação de liberdade:

Historicamente, as travestis sofrem um sem número de violências na prisão, que ao mesmo tempo representam um modo de funcionamento geral das prisões e que chegam às travestis sob formas peculiares, agravadas em razão de sua identidade de gênero.¹⁸ (FERREIRA, 2015)

Em função desta já reconhecida violação de direitos e com atenção às normativas internacionais, em especial àquelas previstas nos Princípios de Yogyakarta¹⁹ (de modo pioneiro, este documento estabeleceu orientações acerca de direitos envolvendo pessoas LGBT dentre eles os direitos a tratamento humano durante a detenção e de não sofrer tortura e tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante, registre-se, já previstos, mas de modo geral, na Constituição de 88²⁰), deve ser destacada, neste artigo, a iniciativa da Resolução Conjunta nº 01/2014, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNDC e Conselho Nacional de Política Criminal de Penitenciária - CNPCP.

Tal Resolução estabeleceu parâmetros para o acolhimento da comunidade LGBT. Dentre outros direitos, determina a Resolução o uso do nome social; a utilização de espaços exclusivos para acautelamento de travestis e gays, quando em unidades prisionais

16 HUMAN RIGHTS WATCH. Relatório Mundial 2017. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313303>. Acesso em: 14, jan. 2019.

17 WACQUANT, Loic. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001, p. 98e 115.

18 FERREIRA, Guilherme Gomes. Travestis e Prisões: experiência social e mecanismos particulares de encarceramento no Brasil. Curitiba: Multideia, 2015, p. 2254.

19 Princípios de Yogyakarta, Yogyakarta, 2006. Disponível em http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em 14 jan. 2019.

20 Constituição da República de 1988, artigo 5º, incisos III, XLVI a XLIX.

masculinas; a proibição de caráter punitivo a tais espaços isolados; o encaminhamento de pessoas transexuais para unidades prisionais adequadas a sua identidade de gênero; o respeito às vestimentas e demais fatores necessários para a identidade de gênero bem como atendimento psicossocial adequado a esta condição.²¹

Importante dizer, neste aspecto, que o estado de Minas Gerais, segundo informações obtidas junto à Secretaria de Estado de Administração Prisional –SEAP, conta hoje com mais de 200 unidades prisionais, sendo que duas delas (situadas nos municípios de São Joaquim de Bicas e de Belo Horizonte) possuem alas específicas para o cumprimento de pena de homossexuais e travestis, desde o ano de 2009.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A COMUNIDADE LGBT NO CÁRCERE

A comunidade LGBT, como explicitado neste trabalho, vive ainda em um contexto de violência e preconceito.

Sendo objetivo constitucional a construção de sua sociedade justa, solidária e sem discriminações, a situação que se apresenta deve ser enfrentada e todo o arcabouço de normativas internacionais e nacionais ampara o sistema de justiça para este enfrentamento.

Neste sentido, o Ministério Público surge como instituição apta a desconstruir estereótipos e combater abusos contra direitos, em especial no que se refere ao sistema prisional e suas mazelas, agindo em conformidade com suas atribuições constitucionais. A reclusão, como ensina Foucault, ao passo que pune delitos, também pune, historicamente, maneiras de viver.²² Cabe ao Ministério Público combater o preconceito de que são vítimas as pessoas LGBT encarceradas, de modo que, para além do seu direito à liberdade, nenhum outro direito lhe seja violado, em especial os que se referem intrinsecamente ao seu modo de ser.

Importante destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de notas técnicas, orienta a instituição no sentido uma atuação efetiva de enfrentamento a preconceitos de qualquer origem, nos termos do mandamento constitucional previsto no artigo 3º. A Nota Técnica nº. 4/2015²³ pretendeu fomentar a criação e instalação dos Comitês de

Enfrentamento à Homofobia determinando, ainda, o aprimoramento da atuação ministerial e o engajamento institucional com os movimentos sociais.

Para além da atuação judicial do Ministério Público em execução penal, prevista na Lei 7.210 de 1984, mas, por óbvio, atravessada pelo viés de promoção de direitos humanos que caracteriza a instituição, ainda mais importante se torna a sua atuação extrajudicial, mediante o fomento e a fiscalização de políticas públicas, o trabalho em rede com diversos atores de outras disciplinas afins e o constante aprimoramento na defesa dos direitos humanos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. É o que a doutrina já denominou de Ministério Público Social²⁴.

O Ministério Público tem condição institucional de romper com paradigmas, coibir preconceitos e discriminações negativas, de modo a promover uma efetiva transformação da sociedade mediante a emancipação de sujeitos de direitos.

Os instrumentos legais à disposição do Ministério Público para esse especial atuar são muitos e vão, apenas a título de exemplo, desde o fundamental atendimento pessoal das pessoas privadas de sua liberdade (e, no que se refere especificamente ao público LGBT, manter espaço aberto para o atendimento fora do âmbito prisional, proporcionando maior liberdade e melhores condições de fala, ainda mais no delicado espaço relacionado às demandas por questões de gênero) até a realização de audiências públicas e reuniões com a comunidade, movimentos sociais, integrantes da administração pública e do sistema de justiça. Deve o Ministério Público estar atento ao cumprimento das políticas públicas já existentes, em especial as penitenciárias, e também ao seu constante aprimoramento.

Nesse palco, a atuação do Ministério Público adquire *status* relevante de defesa de direitos violados da população LGBT encarcerada, uma vez que o país se apresenta no cenário internacional como violador de direitos humanos na prisão demonstrando uma *“incapacidade histórica de incorporar valores democráticos às práticas de funcionamento das instituições de justiça criminal”*²⁵.

A ligação que se faz entre o Ministério Público, o Estado Democrático de Direito e a formação de uma sociedade não discriminatória, atinge de pronto a

21 Resolução Conjunta CNDC E CNPCC nº 01/2014. Disponível em: http://justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/diversidades/normativos-2/resolucao-conjunta-no-1-cnpc-e-cncd_lgbt-15-de-abril-de-2014.pdf. Acesso em: 12 jan. 2017.

22 FOUCAULT, Michel. A sociedade punitiva. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015, p. 234.

23 CNMP- Conselho Nacional do Ministério Público. Nota Técnica 04/2015. Diário Oficial da União, seção I, p. 53. Publicação de 19/02/2015.

24 SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. Ministério Público eficaz: construção de novos paradigmas espaciais. In Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras. GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, Willian Terra de. (organizadores). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 57.

25 LACKESKI, Cristina. Dimensões do encarceramento e desafios da Política Penitenciária no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Criminas. Vol. 126/2016. Dez/2016. p. 291.

necessária atuação frente à defesa dos direitos da população LGBT no cárcere, alçando todo o sistema de justiça a uma condição de espaço de transformação social, como dito na doutrina de Goulart:

O Ministério Público está constitucionalmente vinculado a esse projeto, a essa concepção de democracia substancial. Na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, compete-lhe interpretar e aplicar o direito à luz dos valores democráticos que informam esse projeto, para tornar o Sistema de Administração de Justiça mais um importante espaço de transformação social.²⁶ (GOULART, 2010)

Frente a violações de direitos direcionadas a um grupo que sempre esteve e ainda permanece reivindicando-os frente à sociedade e também ao sistema de justiça, caberá ao Ministério Público a desafiante missão de salvaguarda e de promoção da emancipação deste coletivo.

CONCLUSÃO

A Constituição da República de 1988 encarregou o Ministério Público, no artigo 127, de missão relevante. É o Ministério Público instituição prevista como essencial ao Estado Democrático de Direito e que por ele deve zelar, defendendo interesses sociais e individuais indisponíveis e promovendo o bem de todos os cidadãos por meio de sua atuação.

Entretanto, não há regime democrático sem que se busque alcançar uma sociedade mais justa, em que diferenças sejam valorizadas e direitos iguais sejam concedidos, não apenas formalmente, mas de modo efetivo.

Neste contexto, verificou-se que a comunidade LGBT e seu anseio incessante por respeito às diversas identidades de gênero e orientações afetivo-sexuais, desafia paradigmas e também o próprio sistema de justiça. A luta deste coletivo se insere no objetivo constitucional de uma sociedade sem discriminação de que natureza for, nos termos do artigo 3º, da Carta de 1988.

Concluiu-se, portanto, que democracia só se constrói com uma sociedade livre de preconceitos e estereótipos em que todos os seus cidadãos tenham o mesmo acesso a direitos, sem segregações. A exclusão histórica que sofre a comunidade LGBT e a invisibilidade e violência a que é submetida dentro dos muros da prisão são males que afrontam os princípios republicanos e devem ser enfrentados no atual estágio civilizatório em que se encontra o país.

26 GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios Institucionais do Ministério Público. In Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais. RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. [Org]. São Paulo: Atlas, 2010. p. 173.

Nesse palco, caberá ao Ministério Público, como disposto ao longo deste trabalho, esse enfrentamento, de modo resolutivo, utilizando-se de todos os meios judiciais e extrajudiciais que estão legalmente ao seu dispor. As amarras que ainda fazem com que essa parcela da comunidade seja marginalizada e violada em seus direitos fundamentais devem ser apreciadas e vencidas, com uma atuação não burocratizada, voltada ao acompanhamento e promoção de políticas públicas e constante aprimoramento delas, investigando, prevenindo e coibindo violações de direitos humanos no sistema prisional.

O direito como instrumento de emancipação de um coletivo inferiorizado, promovido por um Ministério Público efetivamente transformador, em prol da comunidade LGBT encarcerada, é o que todo o arcabouço normativo inspira como garantia de um Brasil moderno, plural e democrático.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Rezende Bruno. MELLO, Luiz. **A (in) segurança pública que o Estado Brasileiro oferece a população LGBR: mapeamento crítico preliminar de políticas públicas.** Disponível em: <<http://reserchgate.net/publication>>. Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. **Decreto 7.388 de 2010. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. CNMP. **Nota Técnica 04/2015.** Diário Oficial da União, seção I, p. 53. Publicação de 19/02/2015. Disponível em: <<http://www.seap.mg.gov.br/index.php/unidades/unidades-prisionais>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional De Combate À Discriminação. **Resolução Conjunta CNDC E CNPCC nº 01/2014.** Estabelece os parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade no Brasil. Disponível em: <http://justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/diversidades/normativos-2/resolucao-conjunta-no-1-cnpc-e-cncd_lgbt-15-de-abril-de-2014.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BUSATO, Paulo César. **Atuação Penal do Ministério Público.** Necessidade de uma aproximação a partir da defesa do Regime Democrático. In: Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras. Org. GOULART, Marcelo Pedroso et al. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

CANFIELD, Fernanda Ferreira. **O direito humano a (homo)afetividade e os movimentos sociais LGBT.** Curitiba: Appris, 2015, p. 90.

FERREIRA, Guilherme Gomes. **Travestis e Prisões.** Experiência social e mecanismos particulares de encarceramento no Brasil. Curitiba: Multideia, 2015.

FOUCAULT, Michel. **A sociedade punitiva**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade 1**: a vontade de saber. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios Institucionais do Ministério Público. *In* **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. Org. RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, R., coord. **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 158-169. ISBN 978-85-7982-013-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório Mundial ano 2017**. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2017/country-chapters/298766#237f70>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

LACKESKI, Cristina. Dimensões do encarceramento e desafios da Política Penitenciária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol. 126/2016. Dez/2016.

LIMA, Andréa Moreira. **Política Sexual: os direitos humanos LGBT entre o universal e o particular**. Belo Horizonte: Relicário Edições, 2017.

MOREIRA, Adilson José. **Cidadania sexual**: estratégia para ações inclusivas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

PRINCÍPIOS DE YOGAKARTA. **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Yogyakarta, 2006. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. Org. Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010. GOULART, Marcelo Pedroso. **Princípios Institucionais do Ministério Público**.

SANTIAGO, Alexandre Jesus de Queiroz. **Ministério Público eficaz: construção de novos paradigmas espaciais**. In: Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras. Org. GOULART, Marcelo Pedroso et al. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

PROCESSO ESTRUTURAL: APONTAMENTOS SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 8.058/2014 E REFLEXÕES SOBRE A EFETI- VIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Carolina Frare Lameirinha
Maria Carolina Silveira Beraldo

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o novo modelo de processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário (um modelo de processo estrutural), proposto via do Projeto de Lei nº 8.058/2014, que está em tramitação na Câmara dos Deputados.

A recente experiência na construção legislativa do novo Código de Processo Civil demonstrou que o Ministério Público pouco se fez ouvir na fase de elaboração e aprovação do projeto – desde o anteprojeto até as idas e vindas nas Casas Legislativas – e essa omissão implicou na supressão de prerrogativas processuais, bem como na perda de oportunidade para a instituição propor alterações que possibilitassem o aprimoramento de mecanismos processuais imprescindíveis ao desempenho de suas funções na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim, a fim de estimular o debate e a participação do Ministério Público na fase de elaboração de atos normativos que possam interferir diretamente em sua atuação, pretende-se trazer para dentro de nossa casa institucional a discussão do Projeto de Lei nº 8.058/2014. A ideia é a de que, a partir da reflexão conjunta, seja possível identificar lacunas e possibilidades de melhoria, sob a ótica ministerial, as quais, consubstanciadas em propostas de aperfeiçoamento do texto legislativo, poderão contribuir – é o que se espera – para a evolução dos instrumentos jurídicos a serem utilizados nas demandas que envolvem a efetivação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, matéria na qual o Ministério Público é constantemente chamado a atuar.

Além de trazer o conhecimento acerca do projeto, propõem-se questionamentos e formas de atuação pelas quais os mecanismos do processo estrutural

podem, desde já, trazer elementos para a maior efetividade da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público.

PROCESSO ESTRUTURAL: ORIGEM E RELAÇÃO COM LITÍGIOS COLETIVOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Preliminarmente à análise do projeto de lei em questão, é importante notar que o processo estrutural – e, portanto, as decisões estruturais de seu âmbito – tem seu surgimento identificado nos Estados Unidos da década de 1950. Como anotam Didier, Zaneti e Oliveira¹, um litígio estruturante inicial ocorreu em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Segundo os autores, a Suprema Corte estadunidense entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base em sistema de segregação racial. Assim, ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação do país, fazendo surgir o que se denominou *structural reform*.

Essa *structural reform* foi implementada em um segundo momento no caso *Brown II*: a Corte incumbiu os juízos de origem de adotar as providências cabíveis, expedindo as ordens necessárias de modo a fazer com que as partes ingressassem com urgência em escolas públicas não segregadas com base em raça. Foi assim que “os juízes inferiores começaram a criar, por conta própria, modos de implementar essa decisão, voltando-se para o uso de *injunctions*, ordens judiciais que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer”².

Segundo Owen Fiss, o sistema público escolar foi o objeto do caso *Brown*, mas, à época, a reforma estrutural foi ampliada para incluir o sistema de polícia, prisões, instituições psiquiátricas, abrigos públicos e agências de serviço social, o que levou a reforma estrutural a ir tão longe quanto o próprio moderno Estado Burocrático.

É o processo estrutural, portanto, nas palavras do mesmo autor, o meio formal pelo qual o Poder Judiciário busca reorganizar um sistema burocrático existente, de modo a colocá-lo em conformidade

1 DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes, OLIVEIRA, Rafael Alexandria. “Notas sobre as decisões estruturantes”. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.) Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 354.

2 VITORELLI, Edilson. “Litígios Estruturais” In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.) Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 376.

com a Constituição³. Assim, tem-se que os litígios estruturais dizem respeito a demandas com o objetivo de mudar o funcionamento de instituições estatais complexas, com “alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e de mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão”⁴.

O processo estrutural surgiu em um contexto de necessidade de ordem judicial de imposição de obrigações de fazer ou não fazer (*injunctions*) para a implementação de direitos fundamentais. Assim, quando há necessidade de reformar uma instituição para atingir o objetivo de tutela de um direito fundamental, a ordem judicial respectiva corresponde a uma decisão estrutural ou estruturante. Como anota Vitorelli⁵, a referência ao processo coletivo estrutural (*structural litigation*) é aplicável aos casos em que a pretensão coletiva não é apenas de imposição de um comportamento, mas a realização de uma alteração estrutural em uma organização, com o objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro.

Com efeito, via de regra, ao proferir a sentença, foge ao magistrado a forma de cumprimento da decisão por ele proferida – de sugestão, em regra, pela parte interessada –, o que, com frequência, acaba por culminar em inefetividade do provimento emitido.

Sob o enfoque estrutural, a atuação do Poder Judiciário vai além de emanar uma ordem de cumprimento ao poder público, de modo que a decisão judicial passa a conter, após construção primordialmente consensual, a indicação de procedimentos específicos para a execução da medida.

Para muitos Promotores e Procuradores de Justiça, a adoção de medidas estruturantes não é uma atividade estranha, pois, ainda que de forma intuitiva, incorpora-se essa prática à rotina judicial e, principalmente, extrajudicial dos órgãos de execução.

A novidade reside em realizar esta prática de forma sistematizada, mediante a criação de um procedimento que contenha critérios técnicos para subsidiar a conduta nas hipóteses em que se faz necessário propor perante o Poder Judiciário demandas que envolvam medidas estruturantes para concretização de direitos fundamentais. É o que se pretende com o projeto de Lei nº 8.058/2014, que trata do processo estrutural.

3 FISS, Owen. “Two models of adjudication”. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 761 e “Fazendo da Constituição uma Verdade Viva – Quatro Conferências sobre a structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.) Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 25 ss.

4 Op. cit., p. 372.

5 Op. cit., p. 377.

ASPECTOS RELEVANTES E DISTINTIVOS DO PROCESSO ESTRUTURAL

Não é exagero afirmar que, diariamente, os Promotores de Justiça são chamados a intervir em diversas áreas relacionadas à inefetividade de políticas públicas e, não obtendo êxito na resolução extrajudicial da questão, com frequência ingressam com demandas individuais e coletivas na busca da restauração e concretização do direito violado.

Nessas ações civis públicas, é comum a formulação de pedidos genéricos de obrigação de fazer ou não fazer em face do poder público, os quais são concedidos sem grandes entraves pelo Poder Judiciário.

No entanto, o mesmo sucesso não é observado no cumprimento dessas decisões judiciais. É notória a dificuldade de execução das sentenças proferidas nessas demandas e, não raro, constatam-se situações de desequilíbrio nas políticas públicas em razão da proliferação de provimentos judiciais emitidos em ações individuais.

Cite-se, como exemplo ainda comum no Brasil, a falta de saneamento básico em pequenos municípios do interior. Imagine-se que, após a tramitação de inquérito civil, com termo de ajustamento de conduta por meio do qual a municipalidade se comprometera a construir estação de tratamento de esgoto, seja verificado, depois dos anos de prazo concedido, seu inadimplemento. Restará ao promotor de justiça oficiante propor a execução do termo como título executivo que é, então virá a trágica constatação de que os mecanismos tradicionais do processo civil não o auxiliarão na execução, deixando a sociedade desprotegida. O município será citado para adimplir a obrigação de construir a estação de tratamento de esgoto, mas, pergunta-se: em qual prazo? Imagine-se que o termo de ajustamento de conduta lhe tivesse conferido cinco anos para adimplir a obrigação descumprida. Estaria a sociedade obrigada a esperar por esse mesmo prazo, agora judicial? E se o município, instado a cumprir com sua obrigação judicialmente, não o fizer? O Ministério Público buscaria bloquear suas contas, a maioria delas com verbas “carimbadas” para educação e saúde?

A respeito da inefetividade da execução, constata Vitorelli que “se sugerir soluções para os problemas decisórios não é tarefa fácil, a solução de problemas executivos é ainda mais delicada”⁶. Com efeito, se a efetividade da execução, no Brasil, já é baixa para o credor individual, que sequer precisa lidar com as complexidades inerentes à representação da

coletividade, imagine-se em litígios transindividuais. Prossegue o autor: “quando o objetivo do processo é interferir em uma realidade complexa e multifacetada, alterando a vida de um grupo de indivíduos, a partir de um título executivo formado anos antes, o potencial para resultados sociais significativos se torna ainda menor”⁷.

Fácil constatar, portanto, que em litígios coletivos complexos deve-se pensar em soluções difusas e que nem sempre podem ser concretizadas pelos modelos de processo civil tradicionais existentes, ainda que se considere o microsistema de tutela coletiva. É nesse contexto que foi pensado o processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário.

Forçoso reconhecer que os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público detêm, em regra, pouco conhecimento de orçamento e de gestão pública, de modo que, apesar de apreenderem tecnicamente o Direito e as medidas judiciais para obtenção de provimento favorável à sua concretização, não dominam os meios pelos quais a decisão possa e deva ser implementada, tampouco quais serão seus impactos na gestão orçamentária da política pública.

Nesse contexto, convém reproduzir trecho da justificativa apresentada para o Projeto de Lei nº 8.058/2014:

O controle jurisdicional de políticas públicas é uma realidade presente no dia-a-dia dos tribunais brasileiros.

Embora a doutrina e a jurisprudência, sobretudo do STF, tenham se debruçado sobre a questão, fixando limites ao próprio controle e construindo princípios a respeito da matéria, ainda remanescem dúvidas e, frequentemente, o juiz enfrenta dificuldades concretas para decidir assuntos tão relevantes.

São dificuldades oriundas da falta de informações e de dados, da falta de assessoria, da falta de contatos com a própria Administração encarregada da implementação da política pública, com os demais juízes, com os tribunais; dificuldades de ordem orçamentária, dificuldades oriundas da multiplicidade de ações individuais que vão inevitavelmente incidir sobre as políticas públicas.

É preciso fixar parâmetros seguros para o juiz e para as partes e é preciso, principalmente, criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, de natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da sociedade, ou seja, um novo processo adequado à tutela jurisdicional dos chamados conflitos de ordem pública.

⁶ Op. cit., p. 403.

⁷ Op. cit., p. 403.

Somente assim a intervenção judicial em políticas públicas não criará problemas insolúveis para a Administração e para a população, como tem ocorrido, e o juiz poderá decidir com equilíbrio e justiça após conhecer todos os dados da questão que está em jogo, sem se substituir ao administrador. E deverá acompanhar a execução que, por sua vez, há de ser flexível para a efetividade do comando judicial.

Nesse cenário, faz-se necessário recorrer ao Poder Judiciário para a efetivação de um direito, o processo estrutural se apresenta como um mecanismo sistematizado à disposição das partes e dos juízes para a concretização de direitos fundamentais, para a implementação de determinadas políticas públicas e para a resolução de litígios complexos, em que há múltiplos interesses sociais dignos de tutela.

Cumprir registrar que a implementação de decisões estruturantes passa pelo reconhecimento de três aspectos da realidade: i) a constatação, no mundo fático, de falhas estruturais que violam direitos fundamentais; ii) o reconhecimento do potencial transformador social do Direito; iii) a possibilidade do Poder Judiciário alterar a realidade social.

Assim, pode-se enquadrar o processo estrutural dentro do processo coletivo, como um método diferenciado, do qual se pode extrair as seguintes características:

1. É um processo típico de diálogo, com ampla participação dos envolvidos;
2. Apresenta lógica complexa de composição de interesses públicos em choque;
3. Volta-se à resolução de questões envolvendo justiça distributiva;
4. Busca provimentos prospectivos, voltados a alterar a estrutura burocrática vigente;
5. Atua mediante ampliação do contraditório pela participação dos grupos envolvidos;
6. Atua com flexibilização do rigor formal e preclusivo;
7. Pauta-se pelo experimentalismo na execução.

Essas características estão expressamente previstas no artigo 2º, parágrafo único, do Projeto de Lei nº 80.58/2014, que assim dispõe:

O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;

II – policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;

III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;

IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;

V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público;

VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto;

VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual;

VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público;

IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis;

X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;

XI – que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este.

A ideia do processo para implementação de políticas públicas passa, portanto, pela construção via do diálogo, colaborativa e participativa das decisões, com flexibilização do modo de cumprimento para adequá-lo à complexidade de cada caso, com foco na efetividade da entrega do bem da vida.

Na sequência, sem a pretensão de esgotar o tema, serão destacados alguns aspectos relevantes do Projeto de Lei nº 8058/14.

BREVE ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 8058/14: PONTOS DE DESTAQUE

O diploma normativo que regerá esse novo modelo de processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário disciplinará aspectos de direito material e processual.

De início, são trazidos os princípios aplicáveis ao controle jurisdicional de políticas públicas, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais. São eles: proporcionalidade; razoabilidade; garantia do mínimo existencial; justiça social; atendimento ao bem comum; universalidade das políticas públicas e equilíbrio orçamentário.

Vê-se que o projeto de lei volta os olhos ao Poder Público ao trazer como um dos princípios o equilíbrio orçamentário, argumento que por vezes é utilizado como escudo travestido da famigerada “reserva do possível” para que o Estado se exima de cumprir com suas obrigações constitucionais.

Com efeito, os poderes Legislativo e Executivo são os responsáveis pela elaboração e gerenciamento do orçamento público anual e as decisões judiciais que condenam o Estado em obrigações de fazer (e, conseqüentemente, prestação financeira, ainda que indireta) geram influências relevantes na atuação desses poderes, na medida em que exigem a aplicação de recursos financeiros a situações que não haviam sido previstas no orçamento.

É nesse contexto que, sendo o poder Executivo o responsável pela execução do orçamento Público e, portanto, o destinatário das decisões judiciais condenatórias, tem se tornado comum que, quando demandado em juízo, invoque em defesa a denominada “reserva do possível”, como forma de tentar afastar a determinação judicial sobre a exigibilidade de uma prestação social.

A verdade é que, não obstante os municípios, estados e União invoquem impossibilidade orçamentária, raras são as vezes em que o Poder Judiciário efetivamente passa a conhecer a realidade de tal argumento, de forma a buscar uma solução consensual e que passe pela gestão dos recursos existentes. Por essa razão, não apenas previu-se como princípio o “equilíbrio-orçamentário”, mas também a garantia do mínimo existencial aos cidadãos.

Previram-se mais instrumentos processuais para conjugá-los e possibilitar ampla análise do caso: por esse novo modelo, a petição inicial obedecerá aos requisitos previstos no Código de Processo Civil e

deverá indicar com precisão a medida necessária para implementação ou correção da política pública, bem como a autoridade responsável por sua efetivação.

Caso considere as informações insuficientes, o juiz, de ofício ou a requerimento do autor ou do Ministério Público, quando este não for autor, poderá solicitar esclarecimentos e informações suplementares, a serem prestadas em prazo razoável que vier a ser fixado, bem como designar audiências, em contraditório pleno, inclusive com a presença dos técnicos envolvidos, para os mesmos fins.

Caso tenha por esclarecidas as questões suscitadas na fase preliminar, o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições e órgãos especializados.

Seguindo o Código de Processo Civil, há previsão de que a qualquer momento as partes possam transigir sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, ouvido o Ministério Público ou o Defensor Público, conforme o caso. A transação, homologada pelo juiz, terá efeito de título executivo judicial e, assinada pelos transatores e pelo Ministério Público, de título executivo extrajudicial.

Aspecto de relevância é a obrigatoriedade, prevista no projeto, de que a autoridade responsável pela efetivação da política pública seja notificada a apresentar, em 60 dias, informações detalhadas que deverão contemplar os seguintes dados da política pública objeto do pedido:

- I – o planejamento e a execução existentes;
- II – os recursos financeiros previstos no orçamento para sua implementação;
- III – a previsão de recursos necessários à sua implementação ou correção;
- IV – em caso de insuficiência de recursos, a possibilidade de transposição de verbas;
- V – o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido.

A decisão – que, como visto, será estruturante da efetivação da política pública – poderá conter, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, que poderão consistir, exemplificativamente, em:

- I – determinar ao ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória a apresentação do planejamento necessário à implementação ou correção da política pública objeto da demanda, instruído com o respectivo cronograma, que

será objeto de debate entre o juiz, o mesmo ente público, o autor e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

II - determinar ao Poder Público que inclua créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou determinada verba no orçamento futuro, com a obrigação de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

A execução, de seu turno, também será flexível à luz da complexidade do caso: o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá alterar a decisão originária, na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, inclusive na hipótese de o ente público promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente.

Frise-se, por fim, que o Ministério Público será chamado a intervir, quando não atuar como parte, em todas as demandas judiciais para implementação de políticas públicas.

ATUAÇÃO RESOLUTIVA ESTRUTURAL E JUDICIALIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA

Não se discute a importância de haver previsão legal de um método a ser adotado em demandas estruturantes que tramitam perante o Poder Judiciário, pois a judicialização de políticas públicas é uma realidade em busca da concretização das normas programáticas da Constituição Federal de 1988. Também é fato que as sentenças proferidas pelo Poder Judiciário a partir dos modelos processuais existentes no sistema têm baixa efetividade quando se trata deste tipo de demanda, complexa e que envolve múltiplos interesses.

Assim, o projeto de Lei nº 8.058/2014, ao trazer um modelo que visa qualificar a atuação judicial e tornar os provimentos jurisdicionais efetivos, apresenta-se como medida consentânea à previsão contida no artigo 4º do Código de Processo Civil, segundo o qual as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Convém lembrar que o Ministério Público deve atuar de forma primordialmente resolutiva, a fim de contribuir para a prevenção e solução, de modo efetivo, do conflito, do problema ou da controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses

para cuja defesa e proteção é legitimado, utilizando, com a máxima efetividade possível os instrumentos jurídicos que estejam à sua disposição.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação CNMP n.º 02, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.

Analisando o teor dessa Recomendação, nota-se que as preocupações que motivaram a propositura do Projeto de Lei nº 8.058/2014 também tangenciam a busca de maior efetividade e qualidade da atuação ministerial nas esferas judicial e extrajudicial.

Neste ponto, convém reproduzir o art. 14, *caput*, da citada Recomendação que assim preconiza:

Art. 14 Para fins correicionais, considera-se materialmente resolutiva a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva **solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.**

Como se vê, a efetivação da solução, seja aquela advinda de sentença judicial ou por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, é ponto central a ser considerado na qualidade da atuação ministerial.

Por outro lado, na avaliação da resolutividade da atuação do membro do Ministério Público, o art. 19 da Recomendação nº 02/2018 do CNMP expõe aspectos que se alinham com as características do processo estrutural, externando a relevância de conhecer os aspectos orçamentários referentes às políticas públicas e de democratizar a construção da solução aos problemas com que o membro for confrontado. Confira-se:

Art. 19. A Equipe Correicional avaliará a resolutividade da atuação do correicionado em políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais, aferindo, entre outros aspectos, se o correicionado:

I - acompanha a execução das políticas públicas e promove a sua avaliação com a sociedade civil e as instituições de controle social, analisando a respectiva efetividade da política pública no plano dos direitos fundamentais;

II - atua para que a política pública necessária para efetivação de direitos fundamentais seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis;

III - estabelece metas quantitativas e qualitativas de cumprimento da prestação devida ao longo do tempo, sempre que possível por via acordada;

IV - realiza, sempre que possível, audiências públicas e/ou reuniões públicas antes de propor medidas judiciais ou extrajudiciais, convocando preferencialmente representantes de grupos que possam ser atingidos pelas medidas;

V - quando atua por intermédio de ações judiciais que exigem a implementação de políticas públicas, indica, sempre que possível, a fonte orçamentária e financeira do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida;

VI - dá preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada;

VII - atua para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais;

VIII - acompanha e fiscaliza o efetivo cumprimento das obrigações e dos deveres impostos pela decisão ou pelo acordo de implementação de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, garantindo e fomentando a participação de representantes dos diversos grupos envolvidos e interessados;

IX - considera, nas medidas judiciais deduzidas ou nos acordos firmados, as possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas;

X - diligencia para obter, sempre que possível, a cooperação de órgãos técnicos especializados na política pública objeto da proteção (v.g., universidades, conselhos, especialistas renomados), a fim de determinar as melhores providências a serem buscadas e alcançadas judicial ou extrajudicialmente;

XI - fixa, sempre que possível, de forma clara e objetiva, a responsabilidade de cada agente público envolvido, ou do ente federado, de modo a facilitar eventual futura responsabilização pela omissão ou execução ineficiente;

XII - prioriza, sempre que possível, a adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais;

XIII - concentra e aborda de forma sistêmica, sempre que for possível, em uma só ação ou acordo coletivo, a discussão da política pública objeto da proteção, evidenciando sua importância, repercussão, indicadores e resultados esperados;

XIV - fiscaliza e acompanha os resultados e os impactos sociais das políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, notadamente os direitos fundamentais prestacionais, com destaques para as políticas públicas relacionadas ao direito à saúde, à educação, à segurança pública, às crianças e aos adolescentes, aos deficientes, aos idosos etc.

Verifica-se, portando, de sua leitura, que a Recomendação nº 02/2018 do CNMP estampa disposições harmônicas com os princípios e com as diretrizes contidos no Projeto de Lei nº 8.058/2014.

Tal proposta de diploma legal não cristaliza, portanto, inteira novidade, uma vez que os Promotores e Procuradores de Justiça já são orientados a construírem soluções estruturantes de políticas públicas em Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos. Porém, na prática, ainda se vislumbra a necessidade de aprimorar esta atuação e fazê-la de forma sistematizada.

Nessa linha de raciocínio, tem-se que o Projeto de Lei nº 8.058/2014 traz elementos que podem ser utilizados pelos membros do Ministério Público na condução de seus procedimentos extrajudiciais e, sob esse enfoque, propõe-se pensar em Inquéritos Cíveis Estruturantes ou Procedimentos Administrativos Estruturantes.

Como preconizado pelo art. 19, XXII, da Recomendação nº 02/2018 do CNMP, deve o membro do *Parquet* priorizar, sempre que possível, a adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais, prestigiando os instrumentos de atuação extrajudicial antes de recorrer ao processo judicial estrutural.

A eventual aprovação do Projeto de Lei nº 8.058/2014 não deve estimular o fenômeno, já relevante, da judicialização das políticas públicas, mas sim qualificar as demandas que, esgotadas as tratativas extrajudiciais, se façam necessárias perante o Poder Judiciário.

O esgotamento da via extrajudicial passa pela qualificação da atuação ministerial nos procedimentos que tramitam nas Promotorias de Justiça, com estímulo da execução das políticas públicas via Poder Executivo, de onde, naturalmente, deve advir a prestação dos serviços para a efetivação dos direitos fundamentais.

Os mecanismos previstos no projeto de Lei nº 8.058/2014, notadamente a construção democrática da solução e o estudo dos seus impactos orçamentários, podem e devem ser utilizados pelo órgão ministerial em sua atuação extrajudicial para

estimular e aprimorar o desempenho das funções pelo próprio Poder Executivo, com a consciência de que a judicialização deve ser a *ultima ratio*.

REFLEXÕES E SUGESTÕES DE AÇÕES INSTITUCIONAIS

Feita essa breve análise sobre o processo estrutural e procedimentos extrajudiciais estruturantes, compartilham-se algumas reflexões e sugestões de ações institucionais que possam contribuir com o aprimoramento da atuação ministerial resolutive.

CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS E SERVIDORES SOBRE CONCEITOS E PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

Considerando que a construção de soluções extrajudiciais ou judiciais estruturantes exige observância do princípio do equilíbrio orçamentário e pressupõe domínio de conceitos e práticas orçamentárias, tratando-se de tema de alta complexidade técnica, a realização de ações educacionais pelas Escolas Institucionais do Ministério Público para capacitação dos membros e servidores se mostra como medida destinada a qualificar a atuação ministerial.

MONITORAMENTO DE PERFIL DE DEMANDAS

Face à elevada quantidade de processos judiciais e procedimentos extrajudiciais que aportam, diariamente, nos órgãos de execução, é imprescindível que se busque atuar de forma estratégica para obter maior eficiência no desempenho da função ministerial.

A implementação de políticas públicas para garantia de direitos fundamentais constitucionais muitas vezes extrapola o âmbito de atuação de uma Promotoria de Justiça, mas tendo em vista que nem sempre são tomadas ações centrais, as demandas acabam sendo distribuídas em juízo de forma pulverizada. Vejam-se, por exemplo, as inúmeras demandas para interdição de presídios no estado de Minas Gerais. Não se tem notícia de monitoramento dessas demandas e tratativas unificadas com a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS) para, de forma estrutural e com abrangência estadual, efetivar o correto enfrentamento da questão.

Não obstante as desejáveis diretrizes do Plano Geral de Atuação institucional, bem como dos roteiros de atuação frequentemente elaborados pelos Centros de Apoio Operacionais, o Ministério Público mineiro carece de um órgão de monitoramento de perfil de demandas, que auxilie na identificação de litígios complexos sindicados de forma individualizada.

Sem olvidar os avanços obtidos até o momento, quando se trata de buscar efetivação de políticas públicas, é preciso progredir na atuação estratégica e aprimorar a conexão e o diálogo entre as Coordenadorias Regionais e Centros de Apoios Operacionais com os Promotores e Procuradores de Justiça, notadamente nos litígios de macrojustiça.

O monitoramento do perfil de demandas extrajudiciais e judiciais é essencial, neste aspecto, para subsidiar a atuação estruturante e resolutive, sob a ótica local e regional, para que haja verdadeira gestão estrutural dos problemas.

GESTÃO INTERINSTITUCIONAL EM DEMANDAS ESTRUTURANTES

Registra-se, ainda, a importância de se levar em conta a necessidade de atuação do Ministério Público em litígios estratégicos, realizando uma gestão interinstitucional em demandas estruturantes entre o Ministério Público Estadual e outros órgãos ou instituições, incluindo-se o próprio Ministério Público Federal.

Isto porque os litígios que envolvem implementação de políticas públicas não raro são igualmente levados à Justiça Federal e, naquela esfera, podem ser proferidas decisões que tragam impacto à esfera estadual. O projeto de lei em questão não prevê expressamente mecanismos de ciência e cooperação entre os MPF e MPE, e não se deve deixar passar essa oportunidade de criação de um espaço de gestão interinstitucional.

UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DO PROCESSO ESTRUTURAL EM PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS E JUDICIAIS

Embora o Projeto de Lei nº 8.058/2014 ainda não tenha sido aprovado, em medida consentânea com o princípio do equilíbrio orçamentário, é salutar que se observe o disposto no art. 19, V, da Recomendação nº 02/2018 do CNMP nas ações civis públicas que exijam a implementação de políticas públicas, indicando, sempre que possível, a fonte orçamentária e financeira

do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida, combatendo a genérica defesa da reserva do possível e conferindo maior exequibilidade às sentenças.

Nas ações civis públicas em trâmite, por sua vez, nada impede que os novos mecanismos propiciados pela ideia de processo estrutural comecem a ser utilizados, notadamente porque o artigo 190, *caput*, do Código de Processo Civil prevê expressamente a possibilidade da realização de negócios jurídicos processuais, o que é corroborado pela previsão contida no art. 139, V, do mesmo diploma, que estimula a autocomposição das partes.

A título de exemplo, nas execuções de Termos de Ajustamento de Condutas que se encontram em trâmite perante o Poder Judiciário, o processo com diálogo com vistas à construção de solução estruturante já pode ser implementado, podendo o membro do Ministério Público provocar, com lastro nos artigos 139, V, e 190, *caput*, do CPC, os juízes para a busca dessa solução consensual, construída sob bases democráticas e com os olhos nos recursos financeiros previstos em orçamento para garantir a sua efetividade.

As mesmas ideias podem ser utilizadas nos Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preparatórios e Procedimentos Administrativos que tramitam nos órgãos de execução do Ministério Público, sendo de grande valia, desde já, se inspirar na previsão contida no art. 6º do Projeto de Lei nº 8.058/2014 para requisitar informações pormenorizadas sobre os dados da política pública objeto do procedimento, notadamente o planejamento e a execução existente, os recursos financeiros previstos no orçamento para sua implementação, a previsão de recursos necessários à sua implementação ou correção, a possibilidade de transposição de verbas em caso de insuficiência de recursos e o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido. Além de qualificar a atuação extrajudicial, a requisição dessas informações possibilitará, caso assim se faça necessário, a apresentação de petição inicial melhor fundamentada e com pedidos exequíveis também sob a ótica orçamentária.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, infere-se que, seja na esfera judicial seja na extrajudicial, a busca pela efetividade na implementação de políticas públicas e concretização de direitos fundamentais implica, primeiro, no real conhecimento das demandas locais e criação de substrato fático e orçamentário favorável à implementação do acordo ou execução da sentença.

Sob esse enfoque, o Projeto de Lei nº 8.058/2014 se apresenta como uma medida positiva para a efetivação dos provimentos jurisdicionais emanados nas demandas estruturais e fornece, de imediato, elementos que podem qualificar a atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público.

AÇÕES AFIRMATIVAS E A EFETIVAÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO

Andressa de Oliveira Lanchotti¹
Liliane Tavares Oliver²

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No transcorrer da história da humanidade, nas mais diversas culturas, as mulheres foram alvo da violência de gênero e de inúmeras discriminações, sendo subjugadas hierarquicamente a “segundo sexo”, conforme escreveu a filósofa francesa Simone de Beauvoir (1949).

No cenário internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) teve um papel fundamental na discussão sobre os direitos da mulher; tal atuação implicou maiores avanços no desenvolvimento de estratégias para alterar a condição da mulher na esfera global, culminando na elaboração de vários documentos, a exemplo da Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres (1952); Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas (1957); Convenção sobre o Casamento por Consenso, Idade Mínima para Casamento e Registro de Casamentos (1962), entre outros (ONU BRASIL, 2018).

Em 1979, baseando-se em provisões da Carta das Nações Unidas (que afirma expressamente os direitos iguais de homens e mulheres) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (que declara que todos

¹ Possui pós-doutoramento pelo Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos da Universidade de Coimbra - Portugal. Doutora em Direitos Fundamentais e Liberdades Públicas pela Universidade de Castilla-La Mancha - Espanha. Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, Brasil. Master em Direito Internacional e Comparado do Meio Ambiente pela Universidade de Limoges, França. Bacharel em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Promotora de Justiça em Minas Gerais. Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente do Ministério Público de Minas Gerais. Professora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais e da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais.

² Analista em Direito do MPMG.

os direitos e liberdades humanos devem ser aplicados igualmente a homens e mulheres, sem distinção de qualquer natureza), foi aprovada a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, subscrita pelo Brasil em 1981, e promulgada pelo Decreto nº 4.377, 2002³. A Convenção da Mulher, como se tornou conhecida, propôs duas frentes de atuação: promover os direitos das mulheres na busca da igualdade de gênero e reprimir quaisquer discriminações contra a mulher nos Estados-partes.

Os Estados signatários daquele documento tornaram-se responsáveis por garantir a isonomia entre homens e mulheres, por meio de suas instituições e poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, fazendo-se respeitar que a igualdade de gênero deve ser efetivada independentemente do contexto cultural ou religioso.

No Brasil dos anos 70 e início dos 80, os direitos da mulher também se tornaram um tema amplamente debatido nos fóruns nacionais e regionais, cuja pressão exercida pelo movimento feminista de então foi fundamental para os avanços obtidos no âmbito da Carta Magna de 1988, que simbolizou o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no País, demarcando a ruptura com o regime militar instalado em 1964.

No amparo aos direitos da mulher, vários dispositivos foram introduzidos no ordenamento constitucional pátrio, sendo o de maior significado, por ser considerado a base para a construção de uma sociedade livre de preconceitos e discriminações, o que assegura a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações (art. 5º, I)⁴, cuja aplicação se apresenta em duas vertentes: perante a lei e na lei. Por igualdade perante a lei compreende-se o dever de aplicar o direito ao caso concreto; por sua vez, a igualdade na lei pressupõe que as normas jurídicas não devem conhecer distinções, exceto as constitucionalmente autorizadas. (MORAES, 2002).

Já em 2015, os Estados-membros da ONU, incluindo o Brasil, adotaram o documento *Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, por meio do qual os países comprometeram-se a cumprir 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre eles, o de efetivar a igualdade de gênero, traduzido não apenas num direito humano fundamental, mas na base necessária para a construção de um mundo pacífico e próspero, com efeitos multiplicadores no desenvolvimento sustentável, impulsionando um novo

3 BRASIL, Decreto no 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

4 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

equilíbrio entre homens e mulheres, em que ambos os gêneros assumam responsabilidades compartilhadas em todas as esferas públicas e privadas.

Para além dos ODS, foi lançada, também, a iniciativa global *Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero*, à qual o Brasil foi um dos primeiros países a aderir e que propõe compromissos a serem cumpridos por todos, indistintamente (ONU MULHER, 2018).

Percebe-se, pois, no que se refere à equidade de gênero, que a experiência constitucional brasileira está em absoluta consonância com os parâmetros protetivos internacionais, refletindo tanto a vertente repressiva, pautada pela proibição da discriminação contra a mulher, como a vertente afirmativa, que visa à promoção da igualdade, mediante políticas públicas compensatórias.

Todavia, os dados estatísticos sobre a realidade do país invocam considerável distância entre os avanços normativos e as práticas sociais, que refletem um padrão discriminatório em relação às mulheres, representando um desafio a ser enfrentado pelos três Poderes do Estado, no âmbito de suas competências.

Neste sentido, o *Global Gender Gap Report*, emitido pelo Fórum Econômico Mundial, compara 149 países sobre seu progresso em direção à paridade de gênero em quatro dimensões temáticas: 1) Participação Econômica e Oportunidade; 2) Desempenho Educacional; 3) Saúde e Sobrevivência e 4) Empoderamento Político. Na edição de 2018, o Brasil ocupou a 95ª posição no ranking da igualdade de gênero, obtendo uma nota de 0,681, em um índice no qual 1 significa paridade e 0 desigualdade absoluta. Não obstante as lacunas de gênero dos subíndices *Desempenho Educacional e Saúde e Sobrevivência* tenham sido totalmente sanadas no país, durante o último período avaliado, o estudo apontou que o Brasil teve uma reversão significativa no progresso em direção à paridade de gênero, com sua diferença geral de gênero em seu ponto mais alto desde 2011, em grande parte impulsionada pelo subíndice de *Participação Econômica e Oportunidade do país* (World Economic Forum, 2018, p. 23).

Por conseguinte, torna-se imperioso que os Poderes constituídos, despindo-se dos fatores estruturais que impedem ou limitam o empoderamento político feminino e fazem perpetuar as desigualdades entre homens e mulheres, implementem ações afirmativas que visem à salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos que façam cumprir e efetivar o direito à igualdade, que constitui um direito fundamental e integra o conteúdo essencial do conceito de democracia.

O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À IGUALDADE DE GÊNERO

No Brasil, a Constituição Cidadã, em seu artigo 5º, *caput*⁵, proclama que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, o que leva à compreensão de que ao Estado não é dado fazer qualquer distinção entre aqueles que se encontram sob seu abrigo.

Por sua vez, no rol das normas internacionais de proteção dos direitos humanos, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher⁶, conhecida como a *Convenção da Mulher* (CEDAW, sigla em inglês) e que constituiu um marco histórico na ampla proteção internacional aos direitos das mulheres, preceitua, em seu art. 1º:

Para fins da presente Convenção, a expressão ‘discriminação contra a mulher’ significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Ainda, entre as ações internacionalmente desenvolvidas, em 2015, a Organização das Nações Unidas, ao reconhecer que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, adotou o documento *Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, por meio do qual representantes dos 193 Estados-membros da ONU, incluindo o Brasil, comprometeram-se a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover, nos próximos anos, o desenvolvimento sustentável (ONU BRASIL, 2015).

A Agenda 2030 constitui um plano de ações para as pessoas, o planeta e a prosperidade, o qual busca fortalecer a paz universal e indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos; propõe-se que esses objetivos e metas sejam cumpridos até 31 de dezembro de 2030.

Entre os objetivos sociais traçados pela referida Agenda, foram encampados os da supracitada Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, traduzidos

5 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

6 BRASIL, Decreto 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília: 2002.

especialmente no ODS 5: “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, o qual consigna as seguintes metas:

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.

5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.

5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas.

5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais.

5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública.

5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão.

5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais.

5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres.



5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis. (ONU BRASIL, 2016).

A toda evidência, a discriminação contra a mulher e o tratamento desigual ao qual é submetida, muito além de violarem o princípio da igualdade de direitos, agridem fundamentalmente o da dignidade da pessoa humana, inibindo-a de participar, nas mesmas condições que o homem, da vida política, social, econômica e cultural de seu país.



Ao ser restabelecida pelo ODS 5, a igualdade de gênero passou a traduzir-se não apenas num direito humano fundamental, mas na base necessária para a construção de um mundo pacífico, próspero e sustentável, com efeitos multiplicadores no desenvolvimento sustentável. Assim, o conceito de democracia paritária, cunhado pela ONU, transcende o meramente político e orienta-se à

transformação das relações de gênero, impulsionando um novo equilíbrio entre homens e mulheres, em que ambos os gêneros assumam responsabilidades compartilhadas em todas as esferas públicas e privadas.

Sem embargo, a Agenda 2030 e os ODS⁷ inauguram uma nova fase para o desenvolvimento dos países, a qual busca integrar, por completo, todos os componentes do desenvolvimento sustentável, com vistas a engajá-los na construção do futuro que queremos.

Percebe-se, pois, que tanto o cenário normativo internacional quanto o brasileiro convergem para a primazia da efetivação do postulado de igualdade que, se por um lado preconiza a vedação da hierarquização

7 Para além dos ODS, foi lançada, ainda, pela ONU, a iniciativa global Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero, à qual o Brasil foi um dos primeiros países a aderir, que propõe compromissos a serem cumpridos por todos, indistintamente – mulheres, homens, sociedade civil, governos, empresas, universidades e meios de comunicação –, com vistas a trabalharem de maneira determinada, concreta e sistemática para eliminar as desigualdades de gênero. Planeta 50-50 em 2030. ONU MULHERES. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050/>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

dos indivíduos e o estabelecimento de diferenciações infundadas, por outro, impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas, sociais e culturais, bem como o respeito às diferenças.

Nesse contexto, a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa (1999) interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem.

Esse é o reconhecido *paradoxo da igualdade*, que no dizer de Robert Alexy (2001), toda igualdade de direito tem, por consequência, uma desigualdade de fato, e toda desigualdade de fato tem como pressuposto uma desigualdade de direito.

Com muita propriedade, o Ministro Ayres Britto (2013), quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330, bem pontuou que:

O substantivo “igualdade”, mesmo significando qualidade das coisas iguais (e, portanto, qualidade das coisas idênticas, indiferenciadas, colocadas no mesmo plano ou situadas no mesmo nível de importância), é valor que tem no combate aos fatores de desigualdade o seu modo próprio de realização. Quero dizer: não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade.

Com efeito, ante a necessidade de concretizar o valor constitucional da igualdade e de superar o desequilíbrio estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, torna-se imperioso ao Estado lançar mão de políticas sociais afirmativas, que nada mais são do que tentativas de concretização da igualdade material ou substancial, largamente adotadas nos Estados Unidos sob a denominação de *affirmative action* (ação afirmativa) e na Europa, sob o nome de *discrimination positive* (discriminação positiva) e de *action positive* (ação positiva)⁸.

AÇÕES AFIRMATIVAS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, fez uma opção clara pelo princípio da igualdade material ou substantiva como evolução necessária do conceito de igualdade meramente formal ou jurídica – igualdade perante a lei –, abarcando a ideia

8 GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 38, n. 151. jul./set. 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

de que é necessário extinguir, ou pelo menos mitigar, o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, promover a justiça social.

Ao proclamar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, *caput*) e incluir, como um dos objetivos fundamentais do Estado, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º), o constituinte de 1988 não se restringiu, apenas, a proclamar solenemente a igualdade de todos diante da lei, em seu aspecto formal, mas, a toda evidência, buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País.

Nas palavras da Ministra Carmem Lúcia Rocha (1996),

(...) a Constituição brasileira tem, no seu preâmbulo, uma declaração que apresenta um momento novo no constitucionalismo pátrio: a ideia de que não se tem a democracia social, a justiça social, mas que o Direito foi ali elaborado para que se chegue a tê-los (...).

Verifica-se que os verbos utilizados na expressão normativa – construir, erradicar, promover – são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo (...). Somente ação afirmativa, vale dizer, a atuação transformadora, igualadora pelo e segundo o Direito, possibilita a verdade do princípio da igualdade que a Constituição assegura como direito fundamental de todos.

A própria Constituição, aliás, consagrou expressamente ações afirmativas em favor de segmentos sociais em situação de maior vulnerabilidade, que demonstram a preocupação com a promoção da justiça social, conforme se exemplifica pelos seguintes dispositivos, *verbis*:

Art. 7º (...)

XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; (...)

Art. 37 (...)

VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

Outros dispositivos constitucionais que, também, merecem destaque são os que favorecem as mulheres com uma licença gestação de maior durabilidade que a outorgada a título de licença paternidade (inciso XVIII do art. 7º) e com a redução em 5 anos da idade cronológica e do tempo de contribuição previdenciária de que elas precisam para o gozo das respectivas aposentadorias (alínea a do inciso III do § 1º do art. 40, combinadamente com os incisos I e II do § 7º do art. 201).

No âmbito da jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados⁹, manifestou o entendimento de que as ações afirmativas são constitucionais e constituem políticas essenciais para a redução de desigualdades e discriminações existentes no país.

Por ocasião do julgamento do ADPF 186, o Ministro Ricardo Lewandowski¹⁰ (2014) reconheceu que não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista – a abranger número indeterminado de indivíduos – mediante ações de natureza estrutural; ou de ações afirmativas – a atingir grupos sociais determinados – por meio da atribuição de certas vantagens, por tempo limitado, para permitir a suplantação de desigualdades ocasionadas por situações históricas particulares.

Em seu judicioso voto, o sobredito Ministro consignou que o postulado de igualdade somente pode ser alcançado por meio da denominada *justiça distributiva*, que permite a superação das desigualdades no mundo dos fatos, por meio de intervenção estatal que realoque bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício de todos. Lembrou, ainda, que o modelo constitucional pátrio incorporara diversos mecanismos institucionais para corrigir distorções resultantes da incidência meramente formal do princípio da igualdade.

Após elucidar o conceito de ações afirmativas como

medidas especiais e concretas para assegurar o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos, com o fito de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (LEWANDOWSKI, 2014, *apud* CONVENÇÃO PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL, da ONU),

foram explicitadas as diversas modalidades de ações afirmativas empregadas em vários países, a citar:

9 ADI 5617 / DF – Distrito Federal, Relator Min. Edson Fachin, Pleno, DJe-211, divulg. 02-10-2018, public. 03-10-2018.

ADC 41 / DF – Distrito Federal, Relator Min. Roberto Barroso, DJe-180, divulg. 16-08-2017, public. 17-08-2017.

ADI 3330 / DF – Distrito Federal, Relator Min. Ayres Britto, Pleno, DJe-055, divulg. 21-03-2013, public. 22-03-2013.

ARE 897672 / SC – Santa Catarina, Relator Min. Gilmar Mendes, DJe-046, divulg. 09/03/2018, Public. 12/03/2018.

ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 17.10.2014.

MS 33072 / DF – Distrito Federal, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, DJe-156, divulg. 13/08/2014, public. 14/08/2014.

RE 597285 / RS – Rio Grande do Sul, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, DJe-089, divulg. 18/05/2010, public. 19/05/2010.

ADI 3380 / DF – Distrito Federal, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe-055, divulg. 21-03-2013, public. 22-03-2013.

10 STF, ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 17.10.2014.

a) a consideração do critério de raça, gênero ou outro aspecto a caracterizar certo grupo minoritário para promover sua integração social; b) o afastamento de requisitos de antiguidade para a permanência ou promoção de membros de categorias socialmente dominantes em determinados ambientes profissionais; c) a definição de distritos eleitorais para o fortalecimento de minorias; e d) o estabelecimento de cotas ou a reserva de vagas para integrantes de setores marginalizados. (LEWANDOWSKI, 2014).

Interessante acrescentar, na esteira do entendimento do Ministro Luiz Fux (2014), proferido no julgamento da mesma ação¹¹, que a construção de sociedade justa e solidária (art. 3º, da CF/88) impõe a toda a coletividade a reparação de danos pretéritos, a adimplir obrigações morais e jurídicas com os que sofreram e ainda sofrem com tratamento desigual a que são submetidos, como forma de se alcançar a realização do valor supremo da igualdade, a fundamentar o Estado Democrático de Direito constituído.

Nos autos do julgamento da mesma ação, a Procuradoria-Geral da República defendeu que a política de ação afirmativa compatibiliza-se com princípios e valores consagrados na Constituição da República de 1988, sobretudo com a garantia constitucional da isonomia material (art. 5º, *caput*) e com os objetivos gerais do Estado Democrático de Direito e os fundamentais da República Federativa do Brasil, voltados à construção de uma sociedade solidária, fraterna e pluralista, à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e outras formas de discriminação.

Percebe-se, pelo contexto apresentado, que o Estado tem, não somente o dever de proibir a discriminação, como, também, o de promover a igualdade, por meio de ações afirmativas. A adoção de tais políticas, que levam à superação de uma perspectiva meramente formal do princípio da isonomia, integra o cerne do próprio conceito de democracia, regime no qual, nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2003),

(...) temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Assim, é próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma diferenciação, desde que seja ela pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade histórica. É esse, também, o entendimento externado pelo Ministro Joaquim Barbosa (2001), em sede doutrinária:

11 STF, ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJE 17.10.2014.

as ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas sobretudo eliminar os «efeitos persistentes» (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar. Esses efeitos se revelam na chamada «discriminação estrutural», espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos marginalizados.

As ações afirmativas surgem, portanto, da necessidade de compensar os socialmente desprivilegiados. São, assim, políticas públicas instituídas pelos governos, ou mesmo pela iniciativa privada, com vistas a corrigir as desigualdades presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos, partindo-se do conceito de equidade, que concebe a necessidade de tratar os desiguais de forma desigual, oferecendo estímulos a todos aqueles que não tiveram igualdade de oportunidade devido à discriminação.

Diante da constatação de que uma atuação estatal puramente legal e formal não é suficiente para atingir a igualdade de fato entre homens e mulheres, exige-se que o Estado, por meio de políticas públicas, crie condições para que as mulheres tenham iguais oportunidades garantidas e que sejam fortalecidas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados.

Percebe-se que não é suficiente garantir às mulheres tratamento idêntico ao dado aos homens. Em certas circunstâncias, tratamento diferenciado entre os gêneros faz-se necessário para solucionar as diferenças constituídas ao longo da história. Caso contrário, o mandamento constitucional de igualdade se esgotará no simbolismo de boas intenções que nunca se concretizarão no plano da realidade.

Importante ressaltar que não se pode negar a existência de preconceito e de tratamento inferiorizante a mulheres em todo o mundo. Dados estatísticos revelam que a violência contra mulheres é uma das violações de direitos humanos mais frequentes no planeta¹². Da mesma forma, a desigualdade salarial entre homens e mulheres é uma realidade em âmbito global¹³. Ou seja, a violação de direitos das mulheres, a discriminação e o preconceito estão em toda parte.

12 De acordo com um estudo global dos dados disponíveis feito pela ONU Mulheres, em 2013, 35 por cento das mulheres em todo o mundo sofreram violência física ou sexual por parceiro íntimo ou violência sexual por não parceiros. Global Database on Violence Against Women. UN Women. Disponível em: <<http://evaw-global-database.unwomen.org/en>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

13 No âmbito da União Europeia, para a economia no seu conjunto, em 2016, os rendimentos horários brutos das mulheres foram em média 16,2% inferiores aos dos homens (UE-28) e 16,3% na área do euro (EA-19). Nos Estados-membros, o diferencial salarial entre homens e mulheres variou em 20 pontos percentuais, indo de 5,2% na Romênia a 25,3% na Estônia. Cf. Eurostat. Statistics Explained. Gender Pay Gap Statistics. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics#Gender_pay_gap_levels_vary_significantly_across_EU>. Acesso em: 14 jan. 2019.

Negar esse fato repercute, necessariamente, em contribuir para o agravamento de um problema social que deve ser combatido. Segundo Bobbio (2002), “não existe preconceito pior do que o acreditar não ter preconceitos”. Assim, propagar a ideia de que a avaliação de indivíduos não deve ser influenciada pelo pertencimento a grupos sociais discriminados, negando-se, portanto, a legitimidade das políticas afirmativas, só contribui para que as desigualdades se perpetuem.

No caso da discriminação racial, é possível ilustrar como a negativa da atuação afirmativa contribui para o seu afloramento com um *cartoon* do americano Mike Peters, no *Dayton Daily News*. Em um mar de faces brancas, um estudante comenta com outro: “Puxa, isso funcional! Desde que acabamos com a ação afirmativa aqui no campus, eu nunca mais percebi a cor de ninguém” (SCOTT, 2005, *apud* PETERS).

Ao discutir-se, por exemplo¹⁴, as cotas para negros nas universidades, é preciso retornar ao Brasil colonial e perceber como o processo de escravidão criou desigualdades sociais que estão presentes até hoje, mesmo após 127 anos da abolição da escravidão. A partir de dados estatísticos que demonstram a diferença entre negros nas universidades comparados com o percentual dessa população no total de brasileiros, comprova-se a necessidade de criar políticas para compensar séculos de desigualdades¹⁵.

É assim que nasce uma política de ação afirmativa. Após a realização de um diagnóstico histórico e sociocultural que comprova a desigualdade existente em determinado grupo social e a consequente necessidade de alteração dessa realidade para o estabelecimento da igualdade material, o Estado se mobiliza para a adoção de ações tendentes a coibir ou minorar os efeitos de uma discriminação estrutural, permitindo o acesso de indivíduos a oportunidades que lhe haviam sido previamente negadas em razão do pertencimento a um grupo discriminado.

Assim, para avaliar a real necessidade de uma ação afirmativa, é preciso, antes de tudo, compreender o contexto político, jurídico e social envolvido. É difícil avaliar essa necessidade, sem antes entender o

14 BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. O que são ações afirmativas. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-acoes-afirmativas>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

15 O percentual de negros no nível superior deu um salto e quase dobrou entre 2005 e 2015. Em 2005, um ano após a implementação de ações afirmativas, como as cotas, apenas 5,5% dos jovens pretos ou pardos na classificação do IBGE e em idade universitária frequentavam uma faculdade. Em 2015, 12,8% dos negros entre 18 e 24 anos chegaram ao nível superior, segundo pesquisa divulgada em 02/12/2016 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). AGÊNCIA BRASIL. Percentual de negros em universidade dobra, mas é inferior ao de brancos. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-12/percentual-de-negros-em-universidades-dobra-mas-e-inferior-ao-de-brancos>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

momento histórico que precedeu a política pública e sem compreender o arcabouço constitucional no qual se fundamenta.

Destarte, sem embargo da constitucionalidade de ações afirmativas, já reiteradamente reconhecida pela Corte Suprema brasileira, uma questão que merece ser observada refere-se à suposta arguição de ofensa aos critérios de mérito, que seriam deixados de lado, quando de sua aplicação. Nesse ponto, segundo interpretação do Ministro Cezar Peluso (2012)¹⁶, tal alegação ignora os obstáculos historicamente opostos aos esforços dos grupos marginalizados e cuja superação não depende das vítimas da marginalização, mas de terceiros. Segundo ele, o merecimento é critério justo, porém apenas em relação às pessoas que tenham oportunidades idênticas ou semelhantes.

Finalmente, importa registrar a natureza transitória das políticas públicas afirmativas. A ideia de implementar medidas pontuais que supram desigualdades existentes entre homens e mulheres, com vistas a efetivar o direito à igualdade substancial que lhes é garantido pelo texto constitucional, só se justifica enquanto persistirem os fatores que, ao longo dos séculos, ocasionaram a discriminação entre os gêneros.

Dessa forma, na medida em que, em determinado contexto social, essas distorções históricas sejam suplantadas, as ações afirmativas também deverão ser suprimidas, sob pena de converterem-se em *benesses* permanentes, em detrimento da coletividade e da democracia. Esse é o exato entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ações citadas neste artigo.

CONCLUSÃO

Mesmo com a existência de vários instrumentos internacionais de direitos humanos e com a regulamentação constitucional e normativa em âmbito nacional, a realidade fática indica que a mulher ainda é alvo de discriminação e de tratamento inferiorizado e se encontra impossibilitada de assumir um papel de protagonista na mudança da realidade social, o que constitui um entrave para a consolidação de sua participação, em patamar de igualdade com os homens, nas esferas política, social, econômica e cultural, bem como para o desenvolvimento de toda a sociedade, impedindo-a de prestar serviços, consentâneos com a sua real capacidade e vontade, ao seu país e à humanidade.

Conformerestouevidenciadonesteartigo,oSupremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, manifestou entendimento no sentido da constitucionalidade das

16 ADPF 186/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 25 e 26.4.2012. (ADPF-186)

ações afirmativas, reconhecendo-as como políticas essenciais para a redução de desigualdades e discriminações existentes no país.

As ações afirmativas partem da necessidade de dar à noção de justiça social uma nova interpretação. Segundo uma abordagem universalista e baseada no princípio da meritocracia, ser justo é tratar todos de forma igual. No entanto, em uma sociedade permeada por uma série de desigualdades estruturais históricas, a adoção desse princípio acaba por reproduzir as desigualdades já existentes.

Diante desse cenário, torna-se imperiosa a adoção de ações afirmativas, definidas como medidas especiais, de caráter transitório, destinadas a acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres, capazes de sanar situações de desigualdade prejudiciais, tanto para o indivíduo quanto para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Percentual de negros em universidade dobra, mas é inferior ao de brancos.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-12/percentual-de-negros-em-universidades-dobra-mas-e-inferior-ao-de-brancos>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales.** Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

BARBOSA, Ruy. **Oração aos Moços.** Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: a experiência vivida.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BOBBIO, Norberto. **Elogio da serenidade e outros escritos morais.** São Paulo: Unesp; 2002, p. 122.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília: 2002.

BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. **O que são ações afirmativas.** Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-acoes-afirmativas>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 38, n. 151. jul./set. 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

KNAUL, Gabriela. A Justiça brasileira na pauta da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável. **Revista Consultor Jurídico.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-out-05/gabriela-knaul-justica-brasileira-pauta-agenda-2030#author>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2002.

ONU BRASIL. **Glossário de termos do ODS 5.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-5.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

ONU BRASIL. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:** Implementação e Acompanhamento no nível subnacional. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

ONU BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Brasília, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

ONU MULHERES. **Mais igualdade para as mulheres brasileiras:** caminhos de transformação econômica e social. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/05/encarte-Mais-igualdade-para-as-mulheres-brasileiras_site_v2.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ROCHA, Carmem Lúcia. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do Princípio da Igualdade Jurídica. In: **Revista Trimestral de Direito Público,** nº 15, 1996, p. 93-94.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar:** os caminhos do cosmopolitanismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 56.

SCOTT, Joan W. O Enigma da Igualdade. In: **Estudos Feministas, Florianópolis,** 13(1): 11-30, janeiro-abril/2005, pág. 28. Disponível em: <<http://www.culturaegenero.com.br/download/scott.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

STF, ADI 3.330 / DF – Distrito Federal, Rel. Min. Ayres Britto, DJe-055, divulg. 21-03-2013, public. 22-03-2013.

STF, ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 17.10.2014.

STF. **Pesquisa de Jurisprudência.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

UNITED NATIONS. **Convention on the Elimination of Violence Against Women.** Versão em português disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/mulheres>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Gender Gap Report 2018.** Cologny/Geneva, Switzerland, 2018, pág. 23. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO E INVESTIGAÇÃO: REFLEXÕES PRÁTICAS

Paula Ayres Lima

Inicialmente, cumpre salientar que não pretendo abordar, neste artigo, os controversos aspectos jurídicos a teóricos que permeiam a questão acerca da legitimidade do Ministério Público para a condução de procedimentos de investigação. O assunto, muito embora desafiador e interessante, não será tema de minhas colocações nesta oportunidade, mas, como pretendo trazer à tona algumas de minhas experiências no campo investigativo, limito-me a dizer que todas as minhas conclusões se fundamentam no poder e dever de investigar que cabe a todos os membros do Ministério Público brasileiro, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O título deste artigo traz dois conceitos: Ministério Público e investigação e, antes de adentrar no conteúdo finalístico deste artigo, acho válido, a título de contextualização, refletir sobre meus primeiros contatos com ambos os universos, referentes ao Ministério Público e à atividade investigativa. Meu primeiro efetivo contato com o Ministério Público se deu em 1996, quando ainda estudante de Direito, iniciei meu estágio nas Promotorias de Justiça da Infância e Adolescência de Belo Horizonte. Naquela época, as Promotorias da Infância da capital mineira cumulavam os procedimentos de natureza cível e infracional e, em meio a representações, também tive a oportunidade de formular pareceres em ações de adoção e guarda e até mesmo iniciais de ações civis públicas. Tive a oportunidade de, em casos pontuais, acompanhar a assistente social em visitas que precediam a elaboração de seu estudo social e angariar minhas próprias impressões sobre o caso apreciado. Neste período de estágio, em que firmei meu primeiro grande contato com o Ministério Público, não exerci atividades de investigação, mas me apaixonei pelo Ministério Público; me encantou a possibilidade de fazer a diferença na vida do meu semelhante e, mais ainda, me fascinou a independência na tomada de decisões. Estava dado, então, o primeiro passo rumo àquela que seria uma das minhas melhores escolhas, a de integrar o Ministério Público.

Ingressei no Ministério Público em 2001 e tomei posse como Promotora de Justiça da comarca de Mesquita, pequena cidade localizada no Vale do Aço. Nas atividades de Promotora única, embora tenha tido pequenas experiências em procedimentos investigativos, não tive a oportunidade de conduzir nenhuma grande investigação, já que as atividades judiciais de uma Promotoria única, não raramente, consomem quase todo o tempo disponível. Em seguida, passei a atuar como Promotora Criminal de Viçosa, área esta que sempre me atraiu, até quando, em julho de 2003, tive minha primeira efetiva experiência na condução de investigações.

Naquela época, me inscrevi e participei de um mutirão com duração de um mês, nas Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da capital. Recebi, então, pela primeira vez, volumosos procedimentos de investigação, que traziam matérias e fatos complexos. Desta primeira e breve experiência, já tirei os dois mais importantes aprendizados que me guiaram em todas as atividades de investigação que empreendi em seguida.

O primeiro é que não importa o quão volumoso seja um procedimento, qualquer decisão ou diligência só pode ser tomada após o seu efetivo conhecimento, o qual depende da leitura atenta de todo o conteúdo do procedimento. Muito embora esta conclusão pareça óbvia, este é, na prática, um pensamento que deve ser automatizado. Não há relatório ou portaria que substitua a leitura do procedimento. O segundo grande legado desta primeira experiência foi que, durante uma investigação, é preciso manter o foco no objeto, ou seja, o que se está investigando. Nos antigos dizeres de uma personagem da obra *Alice no País das Maravilhas*: “se você não sabe para onde quer ir, qualquer caminho serve”.

Ao contrário dos processos judiciais, em que se tem um rito previamente estabelecido, na condução de um procedimento de investigação, não se tem um caminho preestabelecido. É preciso, portanto, saber o que se busca, a fim de se traçar um caminho. Este, inicialmente traçado, pode e deve ser alterado caso os elementos colhidos no curso das investigações demandem diligências ainda não imaginadas, mas o objeto deve permanecer inalterado. É evidente que, durante a tramitação de um procedimento, podem surgir novos fatos que desafiem a ampliação e/ou alteração do objeto inicial, mas essa alteração, ampliação ou até mesmo diminuição do objeto investigado devem ser formalizadas por meio de aditamento da portaria, arquivamento parcial ou desmembramento. Não se trata de apego ao formalismo, mas de compromisso com o objeto, foco com o fato inicial que fundamentou a instauração de um procedimento.

Especialmente na seara do patrimônio público, são múltiplos e tentadores os fatos que podem desviar o presidente de uma investigação de seu objeto inicial. Se, no curso de um procedimento em que se apuram ilegalidades na condução de um procedimento de licitação, constata-se que a empresa beneficiária da fraude celebrou outro contrato ilícito com aquela mesma entidade pública, a meu ver, o mais prudente é ampliar o objeto investigado, caso o *modus operandi* da fraude e seus atores sejam os mesmos, ou instaurar novo procedimento de investigação. O compromisso com o objeto investigado é, salvo melhor juízo, o elemento que mais garante sucesso a uma investigação.

Esta foi, para mim, a grande, primeira e definitiva lição que extraí daquele mutirão que acabou por mudar o curso de minha vida profissional. Naquela oportunidade, pude elaborar petições iniciais de ações civis públicas e de improbidade e pude ver que, além da independência que me havia encantado, desde o meu primeiro contato com o Ministério Público, havia, dentro das funções ministeriais, espaço para a atividade inventiva e criativa. Sim! Exercer atividades de investigação é atividade que demanda capacidade de imaginar e criar. O caminho não está posto, é preciso inventar um caminho que leve o presidente da investigação a uma conclusão sobre o objeto investigado. E, então, pude perceber que criatividade e Ministério Público eram conceitos compatíveis, e meu encantamento pela carreira ministerial se uniu a uma grande atração pela atividade investigativa.

Diante da minha experiência em 2003, em 2007, fui convidada a integrar o recém-criado GEPP - Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, onde atuei por extenso período. As atividades do grupo se concentram em investigações complexas da área do patrimônio público, em que os Promotores de Justiça naturais solicitam a atuação conjunta do grupo.

Durante o tempo em que atuei em investigações complexas do Patrimônio Público, confirmei a importância dos dois primeiros aprendizados (conhecer o procedimento e focar no objeto investigado) e angariei novas conclusões.

Na seara do patrimônio público, em que procedimentos extremamente volumosos são a grande maioria, a atenção e dedicação na atenta leitura de cada um dos documentos que compõem a investigação, bem como a escolha dos melhores meios probatórios são essenciais para o sucesso de um procedimento de investigação. A requisição de documentos inúteis, além de onerosa, pode importar no atraso na condução dos feitos, e torna, muitas vezes, o procedimento inócuo.

Segundo dados coletados no SRU - Sistema de Registro Único, no ano de 2016, último ano em que atuei na área do patrimônio, mais de 70% da atuação extrajudicial do Ministério Público, referente ao patrimônio público naquele ano, se referia a procedimentos licitatórios. Em poucas palavras, pode-se concluir que a atuação investigativa na tutela do patrimônio público depende, portanto, do conhecimento da Lei de Licitações e da análise pormenorizada de procedimentos de licitação.

Do ponto de vista prático, o que constatei ao longo de minha experiência foi que a análise das licitações deve ser sempre feita tendo em vista sua natureza jurídica procedimental e, portanto, os vícios e possíveis atos ilícitos devem ser averiguados em cada um dos atos que compõem um procedimento de licitação. A análise deve ser feita, tendo, ainda, sempre em mente, os dois grandes objetivos de um procedimento de licitação - garantir a impessoalidade e a melhor contratação possível para o poder público. Todo ato que importar na violação dessas duas finalidades será, em tese, um ato ilícito.

Desde a fase interna até a execução do contrato, é possível constatar elementos que prejudicam o regular andamento de um procedimento de licitação. Na requisição da contratação do serviço ou fornecimento de um bem, já é possível conferir-se um direcionamento, por meio da exagerada especificação do objeto ou até mesmo por meio da fabricação de uma falsa situação de emergência.

O edital/instrumento de convocação da licitação que a vincula em todas as suas fases deve ser alvo de máxima atenção. Os ilícitos constatados nos editais podem se referir ao indevido fracionamento do objeto, com a ilícita escolha de modalidade licitatória de menor publicidade ou, ainda, com a aglutinação de objetos completamente diversos, de forma que o contrato somente se mostre interessante à empresa previamente conhecedora de seu objeto. Os requisitos de qualificação jurídica e técnica devem ser especialmente observados, já que é ilícita a exigência de qualificação que restrinja a competitividade. Por fim, quanto ao edital, é necessária a atenta observância dos requisitos legais para sua publicação, minuciosamente descritos no art. 21 da Lei nº 8.666/1993.

Na fase de habilitação e julgamento, os ilícitos normalmente se concentram no conluio entre as licitantes, conluio este que pode ser demonstrado por qualquer forma de vínculo entre os possíveis concorrentes, tais como telefones, sócios e funcionários comuns, datas e horários próximos de expedição de certidões de habilitação, ou semelhança nas propostas, com mesmos *layouts* e erros de grafia.

É muito comum que as investigações referentes a contratações pelo poder público se concentrem apenas e tão somente nos procedimentos de licitação. É evidente que a análise das licitações é extremamente importante, mas jamais deve ser esquecida ou desprezada a fase da execução do contrato, quando há efetivo gasto de dinheiro público.

Além da importante análise de possível superfaturamento e subfaturamento, feita sempre por meio de comparativos com o valor de mercado, deve-se sempre analisar o procedimento da despesa pública, que tem todo um regramento na Lei nº 4.320/1964. Deve-se averiguar se os documentos fiscais são idôneos e se eles permitem a identificação da despesa pública. Nas despesas afetas a combustíveis, o LMC - Livro de Movimentação de Combustível contém dados bastante interessantes que devem ser requisitados e podem ser comparados aos livros fiscais.

Também vale lembrar que os cupons fiscais emitidos pelos postos a cada abastecimento devem ser acoplados à documentação fiscal que ampara a nota de empenho, como determina a legislação tributária. Referidos cupons, no caso de abastecimentos pagos às expensas de dinheiro público, devem sempre conter dados de identificação do veículo e do combustível, os quais podem ser comparados com a frota do ente público e com o controle de quilometragem, gerando importantes evidências acerca da regularidade ou irregularidade da despesa pública.

Ainda em relação ao patrimônio público, o que pude perceber é que, mesmo nas investigações mais complexas, as técnicas clássicas de investigação, como requisição de documentos e tomada de depoimentos, ainda são os meios mais úteis à conclusão de um procedimento. As medidas de cautela, de caráter extremo, tais como a busca e apreensão e interceptação telefônica, podem e devem sim ser usadas, mas não em todo e qualquer caso. A interceptação, para seu sucesso, depende de que o fato apurado tenha um mínimo de atualidade, e o procedimento de busca e apreensão deve ser sempre usado, quando se tem dificuldade de obtenção de um documento ou suspeita de guarda de provas clandestinas. Nas diligências de busca que envolvem a tutela do patrimônio público, é extremamente importante que a equipe executora da medida tenha total conhecimento do que se buscar, ou seja, a busca deve ser cirúrgica, sob pena de se inviabilizar o procedimento de investigação, com grandes volumes documentais.

Poucos meses após findar minha atuação como membro do GEPP - Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, passei

a integrar o GAECO - Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado, grupo que tem uma forma de atuação parecida com o GEPP, mas com foco no combate às organizações criminosas. Continuei, portanto, a atuar na atividade investigativa.

No GAECO, novos desafios se apresentaram e, mais uma vez, percebi a necessidade de se exercitar e estimular a atividade criativa. No combate às organizações criminosas, ao contrário da tutela do patrimônio público, em regra, não se tem prova documental a ser analisada e, muitas vezes, nem mesmo as técnicas extraordinárias de investigação não se mostram úteis, como se vê, por exemplo, com o esvaziamento da interceptação telefônica.

Neste sentido, escutas ambientais e rastreadores, por exemplo, se mostram como boas alternativas à clássica medida de interceptação, sendo importante ressaltar que eles também dependem da prévia autorização judicial. Neste sentido, mostra-se necessário o constante conhecimento de fontes de pesquisa e dos avanços tecnológicos que permitem o acesso a dados e meios de comunicação.

O jargão *Follow The Money*, popularizado pela indústria cinematográfica americana, também se mostra, a meu ver, como um bom conselho na condução de investigações, de qualquer natureza, mas em especial naquelas que se referem a organizações criminosas. Estas, em sua maioria, visam, com suas atividades ilícitas, ao ganho patrimonial, funcionando, na verdade, como verdadeiras empresas, e o dinheiro sempre deixa o rastro, sempre! Esse rastro poderá guiar o investigador até a cúpula da organização. Para se seguir o dinheiro, pode-se contar com a quebra de sigilo bancário e fiscal, com os relatórios de inteligência financeira e até mesmo com elementos colhidos em medida de busca e apreensão.

Em algumas oportunidades, obtive sucesso na conclusão de investigações, em que fiz a opção de se usar o caminho inverso ao clássico. Explicando melhor, diante de indícios da prática de crimes que importavam no recebimento de vantagem indevida pelo agente e, em razão da dificuldade da colheita de prova quanto a tal crime, iniciei o procedimento de investigação, buscando elementos de lavagem de dinheiro, para, em seguida, aprofundar no crime antecedente. O caminho percorrido pelo dinheiro lavado, muitas vezes, levará ao crime inicial e a seus autores.

Além da constante necessidade de se exercer a criatividade, no GAECO, os procedimentos de investigação se referem a fatos dinâmicos, que se alteram a todo o tempo. Em razão disso, devem-se tratar as investigações com o mesmo dinamismo. E

por dinamismo, quero dizer a constante mudança das estratégias inicialmente traçadas, a rápida tomada de decisões e, o mais importante, o acompanhamento pessoal e a tempo real de todas as diligências realizadas. Mesmo nos atos praticados por outros servidores, sejam servidores do próprio Ministério Público, das Polícias ou de qualquer outro órgão, o controle e direcionamento final é do Promotor de Justiça, que preside a investigação. Nesse sentido, cabe ao presidente do procedimento ter constante e direto contato com os servidores que acompanham a interceptação, com os peritos que elaboram laudos técnicos, com os servidores que analisam os dados das quebras de sigilo bancário e fiscal, e que têm acesso aos bancos de dados ou que efetuarão medida de busca.

O investigador que se conecta verdadeiramente com um procedimento e com o fato apurado deve, ainda, a meu ver, confiar em sua intuição investigadora. A prática tem me mostrado que, quando se conhece, a fundo, uma investigação, há uma espécie de radar que nos sinaliza o melhor caminho. Neste sentido, além de se conhecer bem o procedimento, é preciso confiar na própria intuição.

Toda a luta ministerial, encampada pelo poder popular, para que não seja tolhido do Ministério Público o poder investigativo, nos mostra que o caminho é este, é isto que a população brasileira espera e quer do Ministério Público. E, dentre tantas outras, esta é uma das nossas grandes missões institucionais. Não se deve, portanto, delegar a investigação. Atos determinados podem e devem, sim, ser delegados, mas sempre por orientação e coordenação do Promotor de Justiça, que deve ser, sem exceção, quem melhor conhece as provas colhidas no procedimento e o objetivo que se busca com ele. E, em se tratando de um caminho sem mapa, ousa dizer que cada um dos procedimentos que acompanhei trouxe para mim um novo aprendizado e um novo olhar.

A atividade de investigação exige, portanto, acompanhamento, criatividade, dedicação, compromisso, vontade e muito foco. Torço para que todos esses atributos, tão essenciais a uma atividade investigativa, se façam presentes em abundância em cada Promotoria de Justiça brasileira, com atribuição de investigar, e que possamos, juntos, construir um caminho de muito sucesso para O Ministério Público brasileiro e toda a nossa grande nação.

PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL: A CERÂMICA POPULAR DE TURMALINA/ MG E O PROTAGONISMO DAS MULHERES ARTESÃS

Shirley Machado de Oliveira



Mandala, Conceição, Campo Alegre.
Fonte: Acervo da autora.

INTRODUÇÃO

Toquei o chão de Turmalina mesmo antes de pisá-lo, e foi com as mãos. Estava no mercado de Montes Claros, quando ainda trabalhava em São João da Ponte e em um dos boxes, encontrei peças de cerâmica artesanal nas quais havia inscrições que identificavam sua origem: Coqueiro Campo. Soube depois, era uma das associações de artesãs do município de Turmalina.

A beleza e a simplicidade das peças me comoveram, pois era evidente a delicadeza das mãos que as produziram. Compramos algumas como presente para a família, sem imaginar que Turmalina viria a ser nosso lar.

Meses depois, já tendo assumido a Promotoria de Justiça de Turmalina, passei a compreender melhor a relação do artesanato em barro com a história e identidade da comunidade, bem como a

importância das mulheres artesãs na transmissão da tradição ceramista e as consequências econômicas e comunitárias do processo produtivo.

Turmalina é um município situado no alto Vale do Jequitinhonha, local de diversas manifestações culturais, dentre as quais a cerâmica popular artesanal.

Tendo compreendido a importância cultural e social da cerâmica produzida no município; a Promotoria de Justiça de Turmalina e a Faculdade de Direito Santo Agostinho de Montes Claros – FADISA –, através de termo de cooperação técnica, desenvolveram projeto visando à instrução do processo de registro, que culminou na aprovação do dossiê pelo Conselho do Patrimônio Cultural com a consequente homologação pelo Executivo Municipal. Assim, a cerâmica artesanal como forma de expressão passou a constituir patrimônio cultural imaterial de Turmalina.

Compreendida a cultura como um dos fatores de desenvolvimento, o registro da cerâmica popular artesanal de Turmalina como bem cultural imaterial objetivou garantir o reconhecimento para as artesãs, localidade e sociedade em geral de que as peças produzidas portam conhecimentos relacionados à identidade e à memória da população local, transmitido de geração em geração, consistindo verdadeira forma de expressão e, portanto, patrimônio cultural do município. Além disso, a futura execução do plano de salvaguarda, cujas medidas iniciais já foram indicadas no dossiê, buscará concretizar a proteção do referido patrimônio cultural, com fins a sua preservação para as presentes e futuras gerações.

Realizado o registro, o presente artigo busca refletir sobre a seguinte questão: qual a relevância da mulher na preservação/proteção da cerâmica popular artesanal como patrimônio cultural de Turmalina?

A partir desta introdução o texto está estruturado em mais três partes. Inicialmente parte-se da análise teórica do conceito de patrimônio, cultura e patrimônio cultural, apresentando-se atos normativos que regulam a matéria. Em seguida, a título de contextualização, aborda-se a produção ceramista no Vale do Jequitinhonha. Na última etapa apresenta-se uma síntese da etnografia realizada para a descrição da cerâmica popular artesanal de Turmalina. Ao final serão apresentadas algumas considerações.

PATRIMÔNIO CULTURAL

Delineado o caminho a ser percorrido, inicialmente é preciso compreender a própria noção de patrimônio. Antes relacionado tão somente à propriedade privada, após a Revolução Francesa o conceito de patrimônio estendeu-se para o conjunto da sociedade,

desenvolvendo-se a concepção de bem comum, a partir da compreensão de que alguns bens formam a riqueza material e moral do conjunto da nação (TEMPASS, 2006).

Isto porque, no final do séc. XVIII, diante da necessidade de se preservar os vestígios do passado, criou-se a noção de patrimônio comum, com a proteção de bens culturais visando transformá-los em documento para o conhecimento histórico (TEMPASS, 2006). É essa acepção de patrimônio como bem comum que coaduna com a noção de patrimônio cultural.

Quanto à noção de cultura, há mais de dois mil anos, a palavra é usada em latim para designar o cultivo da terra, apresentando o sentido concreto de plantar, cuidar da plantação, colher. Em latim, a terminação *ura* era usada para criar substantivos a partir de verbos de ação, como por exemplo “desenvoltura” (PELEGRINI e FUNARI, 2014).

Cícero, pensador romano, cunhou o conceito mais antigo de cultura: *cultura animi*, ou seja, a cultura, o cultivo ou culto do próprio espírito ou da alma, como se fosse um campo a ser trabalhado (PELEGRINI e FUNARI, 2014).

Nota-se pela origem da palavra que ela expressa dinamismo, como algo a ser conquistado a partir de um esforço próprio por se desenvolver.

Segundo Geertz, *apud* Tempass (2006, p. 137):

a cultura é uma teia de significados que o homem mesmo teceu. E o homem está preso a esta teia. Do mesmo modo, os bens que constituem o patrimônio de um povo também estão presos a esta teia de significados. Como os homens os bens também pertencem a uma cultura.

A Declaração Universal sobre a Identidade Cultural define cultura como:

o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as formas de viver em comunidade, os sistemas de valores, as tradições e as crenças¹.

Dito isto, a partir da compreensão do conceito de patrimônio como “bem comum” e da cultura como “teia de significados” tecida pelo ser humano, é possível delinear a noção de patrimônio cultural.

Num primeiro momento, o patrimônio cultural era basicamente o constituído por “pedra e cal”, ou o chamado patrimônio material. Todavia, após a Segunda Guerra Mundial, foi criada a UNESCO, com a finalidade

¹ Declaração universal sobre a identidade cultural – UNESCO – Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf.

de superar o antagonismo entre as nações, ocasião em que o antropólogo Lévi-Strauss destacou o fato de que “o relacionamento entre as culturas seria a forma mais positiva de atualização do ideário de igualdade dos homens, em suas realizações particulares”, como destaca Abreu apud Tempass (2006, p. 134).

Desta forma, como conclui Abreu *apud* Tempass (2006) nesse instante se delineava a noção de que havia um patrimônio cultural a ser preservado, o qual, para além da história e arte de cada país, abrangia o conjunto de realizações humanas em suas mais diversas expressões.

A partir de então, passou a integrar a noção de patrimônio as propriedades imateriais das produções humanas, solidificando-se a concepção de ser o mundo formado por uma multiplicidade de culturas, todas a serem preservadas (TEMPASS, 2006).

Portanto, para uma definição de patrimônio cultural, cita-se Londres *apud* Tempass (2006, p. 134) como sendo “tudo que criamos, valorizamos e queremos preservar: são os monumentos e obras de arte, e também as festas, músicas, danças, os folguedos e as comidas, os saberes e falares. Tudo, enfim que produzimos com as mãos, as ideias e a fantasia.”

Deste conceito é pertinente pontuar que o patrimônio cultural possui um caráter sistêmico, não existindo por si só, fazendo parte de um sistema sem o qual ele perde o seu sentido (TEMPASS, 2006).

Além disso, necessária a conclusão de que tudo que conhecemos hoje poderia ser considerado patrimônio cultural. Porém são valorizados em tal categoria apenas os elementos que constituem marcas distintivas, demarcando a identidade do grupo e alteridade frente a outros (TEMPASS, 2006). Prossegue o autor, esclarecendo que, diante do caráter dinâmico das culturas, os bens em questão estão em constante processo de transformação, amoldando-se às mudanças nesta teia de significados.

Neste ponto, Tempass (2006) distingue que há bens culturais “endógenos”, atrelados às teias de significados vigentes que, por serem mutáveis por natureza, são passíveis de registro, inviável seu “engessamento”. Por outro lado, há bens culturais “exógenos”, pois não mais atrelados à teia de significados vigente, constituem resíduo ou sobrevivência de um sistema simbólico pretérito, tendo unicamente “valor” histórico e/ou artístico. Por terem seu processo de mudança paralisado, são passíveis de tombamento. Também destaca que todos os bens culturais materiais tem um quê imaterial e vice-versa.

De toda sorte, demonstrada a relação entre o patrimônio cultural e a identidade do grupo e, portanto, a sua cultura, é possível concluir que a preservação desta

representa a conservação da própria memória e identidade deste grupo, sendo fundamental para compreensão de sua história e a construção de seu futuro.

Como destaca a Recomendação sobre a salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular:

A conservação se refere à proteção das tradições vinculadas à cultura tradicional e popular e seus portadores, segundo o entendimento de que cada povo tem direito sobre sua cultura e de que sua adesão a essa cultura pode perder o vigor sob a influência da cultura industrializada pelos meios de comunicação de massa.²

Especificamente quanto aos bens imateriais ou intangíveis, apresentam relevância para compreensão da natureza e visões de mundo das sociedades humanas. As formas singulares de celebração e conhecimento representam parte das identidades comuns e a transmissão e valorização dos saberes tendem a contribuir para elevar a autoestima e a retomada de tradições milenares (PELEGRINI e FUNARI, 2014).

Neste sentido, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial adotada em Paris em 17 de outubro de 2003, recepcionada no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n.º 5.753 de 12 de abril de 2006, definiu patrimônio cultural imaterial como sendo as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana (UNESCO, 2003; BRASIL, 2006).

Além disso, pode-se inferir do exposto que a preservação do patrimônio cultural se relaciona com o próprio desenvolvimento humano.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos já previa que todo ser humano tem direito à realização dos direitos culturais, dentre outros, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.³

2 Recomendação sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular – Conferência Geral da UNESCO – disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Paris%201989.pdf>

3 Declaração universal dos direitos humanos – ONU – disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html

A importância da cultura é ressaltada na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, em que se reconhece o caráter econômico, social, cultural e político do processo de desenvolvimento (Resolução 41/128 de 04 de dezembro de 1986). Em seu texto, há a previsão de que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, sendo a pessoa humana beneficiária ativa e participante desse processo (ONU, 1986).

Por sua vez, a UNESCO na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001) aponta a diversidade cultural como condição fundamental para o desenvolvimento humano sustentável, afirmando que “a diversidade cultural amplia as possibilidades de escolha à disposição de todos; é uma das origens do desenvolvimento, entendido não apenas em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória”.⁴

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também reconheceu o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República (art. 3º, II). Além de assegurar aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país direitos e garantias fundamentais (direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, arts. 5º e 6º), também garantiu a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, através do apoio e incentivo da valorização e da difusão das manifestações culturais em seu art. 215 (BRASIL, 1988).

Definiu a Constituição Federal patrimônio cultural brasileiro como os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Ainda estabeleceu caber ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, a proteção do patrimônio cultural por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento (BRASIL, 1988).

Em conformidade com o art. 215, §3º da CF/88, foi instituído o Plano Nacional de Cultura, o qual tem dentre seus princípios a valorização da cultura como vetor de desenvolvimento sustentável (Lei 12.343 de 2 de dezembro de 2010). Dispõe, como estratégias e ações para promoção e proteção das artes e expressões

culturais, o mapeamento, o registro, a salvaguarda e a difusão das diversas expressões da diversidade brasileira, sobretudo aquelas correspondentes ao patrimônio imaterial, às paisagens tradicionais e aos lugares de importância histórica e simbólica para a nação brasileira (BRASIL, 2010).

Até aqui verificou-se que a preservação do patrimônio cultural é necessária, especialmente por sua relação com o desenvolvimento, tendo sido assegurada por diversas declarações internacionais, pela Constituição da República do Brasil de 1988 e pelo Plano Nacional de Cultura. O tópico seguinte, com vistas à contextualização, apresentará um breve panorama sobre a produção cerâmica no Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais.

A PRODUÇÃO DE CERÂMICA NO VALE DO JEQUITINHONHA/MG

O Vale do Jequitinhonha está situado no nordeste do estado de Minas Gerais. Ocupa uma área de 79 mil km², com uma população aproximada de 940 mil habitantes. A região é detentora de “grande e exuberante potencial natural e vasta riqueza cultural, com traços sobreviventes da cultura indígena e da cultura negra”⁵.

Possui características peculiaridades que se explicam pelo processo de povoamento e pelo fluxo migratório em razão da baixa taxa de urbanização e baixa oferta de empregos. Há um contraste econômico na região do Vale do Jequitinhonha/MG que pode ser ilustrado em duas realidades. A primeira em que há geração de recursos econômicos com base no cultivo de eucaliptais, mormente no Alto Jequitinhonha. E outra, característica do Médio e Baixo Jequitinhonha, em que prevalece o modo de vida simples da produção de subsistência (CALIXTO, 2006; LEITE, 2010; FARIA, 2018).

A palavra jequitinhonha, nome do rio que nasce na região da Serra do Espinhaço, no município de Serro/MG e que corre no sentido nordeste até desaguar no Oceano Atlântico no município de Belmonte/BA, etimologicamente tem sua gênese no tronco linguístico Macro-jê, base da língua indígena local, conforme foi destacado no dossiê que instrui o processo de registro da cerâmica popular artesanal de Turmalina/MG:

A despeito do estado em que se encontra, extraímos um trecho da matéria Indigenismos, do Serrano Pristino (Dario Augusto Ferreira da Silva), onde se vê a etimologia da palavra Jequitinhonha, a mais convincente das que vimos até o momento. Ele decompõe o nome do rio desta forma: jiqui-itá-hy-nhonha. Onde jiqui é jequi,

4 Declaração universal sobre a diversidade cultural.

5 <https://www2.ufmg.br/polojequitinhonha/O-Vale/Sobre-o-Vale>.

armadilha para pegar peixes, ou “covo afunilado tecido de taquaras, o qual, cheio de iscas se lança no rio com o fim de se apanhar peixes vivos”. O nome jequi, por sua vez, vem i-ique-i – “o em que se entra”. Itá é partícula designativa de plural, que transforma jequi em jequis. Hy, que se pronuncia aspirado, mais para “ri” que para “i”, significa rio, e nhonha é sumir. Logo Jequitinhonha é o rio em que os jequis somem, por estarem pesados com os peixes capturados. Esse significado concorda com a etimologia popular que formou o híbrido no jequi tem onha, onde onha é peixe, logo no jequi tem peixe.

Conforme destaca Servilha (2012), a partir da década de 50, o discurso dos políticos do Vale do Jequitinhonha passou a associar a região à carência, abandono e subdesenvolvimento.

Além disso, a seca de 1957, que matou grande parte do rebanho de gado da região, contribuiu para que, a partir da década de 70, sob o impacto da crise do petróleo, a integração do território do Vale do Jequitinhonha se desse através de “projetos de desenvolvimento”, baseados na monocultura do eucalipto para fabricação de carvão vegetal destinado às indústrias siderúrgicas (CALIXTO, 2006; LEITE, 2010; SERVILHA, 2012; FARIA 2018).

Calixto (2006) descreve que num primeiro momento, houve absorção da mão de obra masculina. Contudo, com a mecanização, os homens passaram a migrar em busca de emprego, deixando as mulheres com os filhos, motivo que as levou a serem conhecidas, nas palavras de Dalglisch (2008), por “noivas da seca” ou “viúvas de marido vivo”.

Importante destacar que, ao longo dos anos, com a implantação dos referidos projetos desenvolvimentistas, propiciou-se o surgimento de um movimento contra-estigma, através do qual o discurso de miserabilidade regional passou ser questionado. Servilha (2012) defende o nascimento de uma identidade cultural regional. De forma detalhada, explica que

Na dialética entre “espaço vivido” e “espaço concebido”, entre a regionalização (concebida) e a regionalidade (vivida), campos e atores sociais se misturam. Na luta pelo controle e ordenamento do Vale do Jequitinhonha, o Estado (com todo o seu “capital simbólico” racional-instrumental) enfrenta (não somente como opositores) militantes/artistas socioculturais que buscam, associadas à ressignificações simbólicas, transformações regionais profundas nas esferas política e econômica (SERVILHA, 2012, p. 336).

A identidade regional apontada pelo autor encontrou suporte em formas de expressão e em práticas muito antigas, característica dos povos que habitaram o Vale do Jequitinhonha. Uma das mais expressivas é a produção da cerâmica popular

artesanal, fabricada na região desde quando habitada pelos povos indígenas (MATOS, 1998; DALGLISH, 2008; MISCELANI, 2008; FARIA 2018).

Como destaca Dalglisch (2008. p. 15):

O Vale do Jequitinhonha – região cuja população feminina já foi conhecida como “viúvas da seca” em razão da migração dos maridos em busca de trabalho e que foi retratado na mídia em inúmeras reportagens sobre a miséria e a fome – é hoje reverenciado como um dos maiores centros produtores de artesanato cerâmico no Brasil e goza de um novo referencial sociocultural e econômico. Grande parte da população das comunidades sobrevive atualmente do artesanato, e a tradição da cerâmica é um ofício para toda a família, transmitindo para as novas gerações pelas avós, mães, tias e irmãs mais velhas.

Fruto da contribuição da cultura indígena, a cerâmica do Vale mantém a simplicidade das formas, característica marcante da cerâmica Maxakalí. Os tradicionais artefatos comooringas, botijas, potes e painéis são precursores da atual forma de expressão cerâmica popular artesanal do Vale do Jequitinhonha/MG, especialmente naquilo que se refere às técnicas para sua produção (DALGLISH, 2008; MASCELANI, 2008).

O extenso território do Vale do Jequitinhonha/MG propicia uma multiplicidade de representações culturais. Sua cerâmica é conhecida nacional e internacionalmente e foi reconhecida recentemente como patrimônio cultural imaterial do estado de Minas Gerais⁶. Os principais polos produtores são os municípios de Turmalina, Minas Novas, Araçuaí, Itinga, Itaobim, Carai e Ponto dos Volantes.

Importante destacar que para Mascelani (2008) a produção da cerâmica artesanal do Vale do Jequitinhonha/MG pode ser interpretada no contexto de uma dimensão simbólica que garante uma peculiaridade figurativa das formas de expressões locais, porque são determinadas pelo vínculo com o modo de viver das comunidades em que ela ocorre, bem como porque sua produção se vale de uma acumulação de conhecimentos desenvolvidos em comum e representa um universo cultural específico.

Ou seja, os saberes tradicionais ilustram uma cooperação coletiva que permite a compreensão das formas de interação entre pessoas e grupos, os quais se identificam e reafirmam seu pertencimento entre esses grupos socioeconômicos e culturais. Dito de outra forma, a construção da categoria artesãs/artesãos do Vale do Jequitinhonha/MG reforça a identidade de pessoas distintas, de ideias e expressões individuais, mas que se afirmam como pertencentes a um coletivo. O quadro abaixo apresenta de forma sucinta informações sobre alguns dos mais referenciados artesãos e artesãs do Vale do Jequitinhonha:

⁶ <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/noticias-menu/375-conep-reconhece-o-artesanato-em-barro-do-jequitinhonha-como-patrimonio-imaterial-de-minas-gerais>

QUADRO 01 – CERAMISTAS DO VALE DO JEQUITINHONHA/MG.

NOME	ANO DE NASCIMENTO	LOCALIDADE	CARACTERÍSTICAS DA OBRA	REFERÊNCIAS
Isabel Mendes da Cunha	1924	Santana do Araçuaí, Distrito de Ponto dos Volantes/MG.	Peças escultóricas, sobretudo noivas que passou a fazer a partir da década de 70. Figuras extremamente elaboradas, com características próprias. Olhos em alto-relevo.	<ul style="list-style-type: none"> • Soares (1984); • Funarte (1995); • Dalglisch (2008); • Mascelani (2008)
Ulisses Pereira Chaves	1924	Fazenda Córrego Santo Antônio, Carai/MG.	Peças escultóricas antropozoomórficas de grande dimensão. Figuras sobrenaturais expressionistas e surrealistas, com inúmeras cabeças, ou grandes corpos com um único pé. Olhos em forma de grão de café.	<ul style="list-style-type: none"> • Soares (1984); • Dalglisch (2008); • Mascelani (2008)
Noemisa Batista dos Santos	1947	Comunidade de Ribeirão da Capivara, Distrito de Santo Antônio de Carai, Carai/MG.	Peças escultóricas. Universo cerâmico extremamente criativo. Retrata em sua obra crônicas da vida em família, e rituais de passagem – batizados, casamentos, funerais e celebrações em geral.	<ul style="list-style-type: none"> • Soares (1984); • Dalglisch (2008); • Mascelani (2008)
João Alves	1964	Taiobeiras/MG.	Peças escultóricas, modelos, baseadas em cenas do cotidiano das quais se destacam a “benzedeira”, a “rendeira”, a “mulher no oratório”.	<ul style="list-style-type: none"> • Mascelani (2008)
Ulisses Mendes “Ulisses de Itinga”	1955	Itinga/MG.	Peças escultóricas. Sua obra privilegia as cenas dramáticas da vida rural, entre elas o retirante, a parteira e os lavradores crucificados.	<ul style="list-style-type: none"> • Mascelani (2008)
Deuzani Gomes dos Santos	1965	Comunidade de Coqueiro Campo, Município de Minas Novas/MG.	Peças escultóricas. Possui senso estético altamente desenvolvido. Tem predileção pelas obras de pequeno formatos, sobretudo bonecas e noivas.	<ul style="list-style-type: none"> • Mascelani (2008)
Maria José Gomes da Silva “Zezinha”	1968	Comunidade de Campo Buriti, Município de Turmalina/MG.	Peças escultóricas. Suas bonecas caracterizam por traços delicados.	<ul style="list-style-type: none"> • Dalglisch (2008); • Mascelani (2008)
Maria Lira Marques Borges “Lira do Vale”	1946	Araçuaí/MG.	Esculturas expressionistas. Figuras modeladas com ímpeto e dinamismo. Destaca-se de suas obras as máscaras, figuras de animais e abstratas	<ul style="list-style-type: none"> • Funarte (1994); • Mascelani (2008)

Fonte: Dossiê Cerâmica Popular Artesanal de Turmalina/MG (2018).

Pelo exposto, conclui-se que, ao lado de outras representações culturais, a cerâmica, produzida em diversos polos, e por isso bastante diversa, integra a identidade regional do Vale do Jequitinhonha, fazendo parte de uma teia de significados que caracterizam sua população e a distingue de outros grupos, constituindo um saber tradicional a ser preservado.

O PROTAGONISMO DAS ARTESÃS DE TURMALINA/MG

As comunidades de Campo Alegre e Campo Buriti, localizados no município de Turmalina, são polos produtores da cerâmica popular artesanal do Vale do Jequitinhonha.

No que tange às referidas comunidades, há que se destacar um episódio importante, relacionado no dossiê que instruiu o processo de registro do bem cultural: a realização de uma oficina oferecida pela Codevale às artesãs da comunidade de Campo Alegre em 1974, a partir da qual as artesãs passaram a produzir, além da cerâmica utilitária, peças decorativas e escultórias.

A Codevale tinha ciência de que a produção de cerâmica era uma característica importante do Vale do Jequitinhonha e, por isso, cumprindo seu papel institucional previsto no art. 4º do Decreto nº 14.194/71, que dispunha ser sua função a promoção e realização de atividades destinadas ao estímulo e incremento do artesanato, passou a incentivar a diversificação da produção da cerâmica (FARIA, 2018).

É necessário que se esclareça que a produção da cerâmica popular artesanal de Turmalina tem origem nas tradições Maxakali, mas foi influenciada pela integração do território ao processo de industrialização de Minas Gerais.

Na tradição ceramista da etnia Maxakali a mulher é proveniente do barro. Sobre o papel da mulher na produção da cerâmica Maxakali destaca Oliveira (2003, p. 159):

A relação da cultura material com a etnicidade se encontra na construção do mito que conta a origem da mulher Maxakali. De acordo com o mito, a mulher é proveniente do barro, matéria-prima do objeto a ser fabricado. Se associarmos com o fato de que a mulher é a mantenedora da cultura, uma vez que seu espaço de atuação é o doméstico/interno, espaço de transmissão de aprendizagem e educação, com o aspecto da reprodução física através do sangue, podemos dizer, a grosso modo, que a mulher Maxakali é a matéria-prima sobre a qual está estruturada a cultura do grupo.

Por sua vez, a implantação dos distritos florestais, que criou extensas áreas para a produção de eucaliptos, obrigou a mão de obra masculina, que antes ocupava-se da coleta de frutos nativos e da criação de gado nas chapadas, a migrar para outras regiões do Sudeste.

A derrubada da vegetação nativa, com a consequente substituição pelos eucaliptais influenciou sobremaneira o modo de vida das comunidades tradicionais afetadas pelas políticas desenvolvimentistas acarretando o êxodo da população masculina face à diminuição da oferta de emprego (CALIXTO, 2006; LEITE, 2010; DALGLISH, 2008; MASCELANI, 2008).

Nesse sentido, acredita-se que a oficina ofertada pela Codevale às artesãs da comunidade de Campo Alegre tinha o propósito de oferecer meios alternativos para geração de renda.

Lançadas algumas luzes sobre a gênese da atual expressão cerâmica, tratar-se-á a seguir das etapas de produção. Conforme descrito no dossiê, são quatro as etapas de produção da cerâmica popular artesanal de Turmalina:

Etapa 1 – Retirada do Barro: consiste na busca da matéria-prima pelas próprias artesãs junto aos barreiros. Os instrumentos utilizados nessa fase são a enxada e o carrinho de mão.

Etapa 2 – Modelagem: começa com a soca o barro no instrumento denominado gangorra. Tal procedimento é feito até que os torrões de barro fiquem reduzidos a pó. O passo seguinte é peneirar o pó e, em seguida, misturá-lo com água, proporcionando assim a surgimento da massa para a modelagem. Nessa etapa, são utilizados como instrumento o sabugo de milho, taquara, fita para hidratar a peça.

Etapa 3 – Oleio⁷: é a etapa em que as peças modeladas recebem a decoração. A busca pelo oleio e a quantidade de cores diferentes está ligado a cada região. As cores das peças são o próprio barro. Existem quatro cores principais: o vermelho, o branco, o rosa e o marrom.

Etapa 4 – Queima: é a etapa final da produção. Inicialmente a queima era realizada com madeira de murici, mangueira, embiriçu, articum (madeira bananinha do brejo). Atualmente utiliza-se eucalipto. O processo de queima dura cerca de 8 horas.

⁷ Barro de diversas cores utilizados para decorar as peças modeladas.

FOTOS DE 1 A 6: ETAPAS DA PRODUÇÃO DA CERÂMICA POPULAR ARTESANAL DE TURMALINA



Fonte: Rocha, Veloso e Silva (2018)

No que tange às formas, Dalglish (2008) apresenta a seguinte classificação para as peças de cerâmica: as utilitário-figurativas, as decorativas e as escultórias. As primeiras são peças utilitárias com forma escultória tais como potes com várias cabeças, moringas de três pés e mulheres pote. As Decorativas são todas aquelas que não são utilitárias, mas que ainda não podem ser

consideradas esculturas. Normalmente são pequenas, medindo até 30 cm e não possuem função definida. São exemplos as galinhas d'angola, pintinhos, vasos pequenos e flores. Por fim, as escultórias podem ser pequenas ou grandes, apresentam formas antropomorfas, zoomorfas e antropozoomorfas. As escultórias ainda se subdividem em descritivas e fantásticas.

A seguir, a título de ilustração, imagens de peças de cerâmica produzidas nas comunidades de Campo Alegre e Campo Buriti.

FOTO 07: PEÇAS UTILITÁRIO-DECORATIVA E DECORATIVA



Mulher botija e Mulher com galinha, Campo Alegre, Turmalina/MG. Fonte: Faria, (2018).

FOTO 08: PEÇAS ESCULTÓRIAS



Noivos, mulheres e noiva, Campo Buriti, Turmalina/MG. Fonte: Faria (2018).

Antunes *apud* Faria (2018, p. 14) ao interpretar a simbologia presente nas peças utilitário-decorativas e decorativas, análogas às da foto 07, destaca que “a interpretação de espaços evidencia uma ligação entre o ser humano e o vegetal, entre o ser animado e o inanimado, como se um fosse o prolongamento do outro, ou seja, na peça antropomorfa ou zoomorfa, sedá, literal e metaforicamente, a integração de dois seres”.

Nota-se, através da simbologia presente nas peças de cerâmica que as artesãs, talvez inconscientemente, buscam permanecer ligadas à natureza.

Conforme nota-se, as mulheres artesãs que permaneceram nas comunidades tradicionais após a chegada dos eucaliptais passaram a desenvolver o artesanato como opção de subsistência para as famílias, especialmente por ser atividade que não requer formação [técnica] específica, passível de ser desenvolvida paralelamente às atividades do lar, tornando-as, em muitos casos, arrimo das famílias (DALGLISH, 2008; FARIA, 2018).

Assim, a partir da produção da cerâmica, as mulheres passaram a ter papel primordial, sendo que, como esclarece Dalglish (2008), as comunidades antes consideradas patriarcais, tornaram-se matriarcais por conta da produção e dos resultados econômicos obtidos com a cerâmica, tendo a mulher se tornado o centro da atividade comunitária, uma vez ser a produção da cerâmica popular artesanal típica do Vale do Jequitinhonha uma atividade exercida majoritariamente por mulheres.

Em razão desta transformação houve uma intensa inversão nos papéis sociais: algumas artesãs que eram conhecidas nas comunidades de origem como sendo esposas ou filhas de alguém – “Maria do Mané”, “Zezinha do Ulisses” – com o reconhecimento e a conseqüente procura por seus trabalhos passaram a ser reconhecidas pelo próprio nome. Às vezes, as regras se invertem e o marido fica sendo conhecido em função do parentesco com a ceramista – “Ulisses de Zezinha”, por exemplo (DALGLISH, 2008, p. 72).

Ainda durante a pesquisa etnográfica, constatou-se existir uma rede de solidariedade entre as mulheres artesãs, marcada pela divisão do barro e da lenha, pela promoção e participação em feiras, bem como pela divisão de tarefas entre algumas delas, inclusive permitindo uma grande especialização, como ocorre com certas mulheres que fazem o óleo em Campo Buriti.

Embora o processo produtivo seja árduo e longo, é perceptível sua realização com alegria, pela oportunidade de criar e de se recriar. Em reunião no Campo Buriti, as artesãs concluíram, rindo, que as bonecas são parecidas com suas autoras, cada qual com traços distintos.

FOTO 9: SIMBOLISMO DO PROCESSO DE PRODUÇÃO



Metalinguagem. Adenalva, Campo Alegre. Fonte: Acervo da autora.

Desta forma, nota-se que as mulheres artesãs das Comunidades de Buriti e Campo Alegre são verdadeiras guardiãs do conhecimento tradicional ceramista de Turmalina, constituindo-se preponderantes na comunidade e na manutenção da cultura local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da investigação etnográfica do referido bem cultural, foi possível perceber o protagonismo das mulheres das comunidades de Campo Alegre e Campo Buriti na preservação da tradição ceramista, postura semelhante à mulher Maxakali, ao preservar a transmissão da cultura e reprodução dos meios de vida.

Foi possível concluir que a produção do artesanato em Turmalina é um ato de sobrevivência, resistência e também amor à família e à cultura, mantido e protegido por grandes mulheres, que misturam a arte ceramista ao dia a dia doméstico.

Embora parte do processo produtivo conte com a participação de outros integrantes da família, observou-se o protagonismo das mulheres na transmissão da cultura das comunidades, bem como na execução praticamente exclusiva das etapas de modelagem e oleio.

Em razão deste protagonismo, somado às condições sociais que incluem a ainda existente migração dos homens, as mulheres possuem relevante papel social, razão pela qual é possível afirmar que as comunidades produtoras de cerâmica em Turmalina são matriarcais.

Retomando o mito Maxakali, em que a mulher é originada do barro, conclui-se que a produção da cerâmica se assemelha a um parto, em que as mulheres dão à luz a criações fruto de sua própria matéria.

Esta relação filial entre as artesãs e suas obras é nítida em seus discursos, novamente demonstrando a importância do registro como forma de permitir à comunidade a compreensão sobre os detalhes ocultos em cada obra, como as mãos que a produziram, as etapas do processo e os saberes transmitidos ao longo das gerações.

Como ser humano, o contato com o exercício da arte ceramista, a partir de matéria-prima relativamente simples, porém transformada de forma alquímica pelos dons e conhecimentos tradicionais repassados ao longo das gerações, me inspirou a refletir em como podemos usar nossos conhecimentos e as matérias-primas de que dispomos, por mais simples que possam parecer, para produzir algo extraordinário, de forma a transmitir ao mundo a força dos nossos talentos, com criatividade e amor.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 5.106/66 de 02 de setembro de 1966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 1966.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 abr. 2006.

BRASIL, Decreto nº 6.177, de 01 de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 ago. 2007.

BRASIL, Lei n.º 12.343, de 02 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 dez. 2010.

CALIXTO, Juliana Sena. **Reflorestamento, terra e trabalho**: análise da ocupação fundiária e da força de trabalho no Vale do Jequitinhonha. 2006. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras.

DALGLISH, Lalada. **Noivas da seca**: cerâmica popular do Vale do Jequitinhonha. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2008.

DOSSIE CERÂMICA POPULAR DE TURMALINA, 2018.

FARIA, Gilberto Florêncio. **Artesanato e Resistência**: forma(s) de expressão da cerâmica popular artesanal de Turmalina/MG. Anais do VI Congresso em Desenvolvimento Social do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros. 2018.

LEITE, Ana Carolina Gonçalves. **A modernização do Vale do Jequitinhonha mineiro e o processo de formação do trabalho “bóia-fria” em suas condições regionais de mobilização do trabalho**. 2010. 337 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MATOS, Sônia Missagia. **Artefatos de gênero na arte do barro**. 1998. 302 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

MINAS GERAIS, Decreto n.º 9.841/66 de 06 de julho de 1966. Dispõe sobre a área de ação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha – Codevale. **Diário Oficial Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 06 jun. 1966.

MINAS GERAIS, Decreto n.º 11.194/71 de 20 de dezembro de 1971. Homologa o regulamento geral da Comissão do Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha – Codevale. **Diário Oficial Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 20 dez. 1971.

MASCELANI, Ângela. **Caminhos da arte popular**: o valo do Jequitinhonha. 1 ed. Rio de Janeiro: Museu Casa do Pontal, 2008.

PELEGRINI, Sandra C. A. e FUNARI, Pedro Paulo. **O que é patrimônio cultural imaterial**. São Paulo: Brasiliense, 2016.

OLIVEIRA, Luciana Monteiro. **A produção cerâmica como reafirmação de identidade étnica maxakali**: um estudo etnoarqueológico. 2003. 205 f. Dissertação (Mestrado em Arqueologia) – Programa de Pós-Graduação em Arqueologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, São Paulo.

ONU. **Resolução 41/128 de 04 de dezembro de 1986**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 15 jan 2019

SERVILHA, Mateus de Moares. **O Vale do Jequitinhonha entre a “Di-visão” pela pobreza e sua resignificação pela identificação regional**. 2012. 335 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro.

ROCHA, Bruna Deluany Fonseca; VELOSO, Giowana de Pinho; SILVA, Lucivaldo Gomes. **Bem cultural Imaterial. Quando Vale?** Leitura Etnográfica sobre o artesanato no município de Turmalina, Vale do Jequitinhonha/MG. Anais do Congresso XV Brasileiro de Direito e Teoria do Estado. 2018.

TEMPASS, Martin César. **Sobre a questão do patrimônio cultural**: repensando princípios e fins. Cadernos de Pesquisa do CDHIS. v. 19 n. 35, Uberlândia, 2006.

UNESCO. **Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540por.pdf>>. Acesso em: 15 dez 2018.

UNESCO. **Declaração universal dos direitos humanos - ONU**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 15 dez 2018.

UNESCO. **Declaração universal sobre a identidade cultural**. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 15 dez 2018.

UNESCO. **Recomendação sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular - Conferência Geral da UNESCO**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Paris%201989.pdf>. Acesso em: 16 dez 2018.

Sites consultados

<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/noticias-menu/375-conep-reconhece-o-artesanato-em-barro-do-jequitinhonha-como-patrimonio-imaterial-de-minas-gerais>

Acesso em: 20 jan 2019.

<https://www2.ufmg.br/polojequitinhonha/O-Vale/Sobre-o-Vale>.

Acesso em: 04 dez 2018.

O SUAS E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO À CRIAÇÃO DE GRUPOS DE TRABALHOS SOCIAIS COM FAMÍLIAS

Daniela Campos de Abreu Serra¹

Para tratar do tema que intitula este artigo, importante esclarecer ao leitor alguns conceitos adotados nesta reflexão como premissas para compreensão de como a perspectiva de política pública no âmbito da família, a partir da assistência social, tem o condão de prevenir diversos males sociais, como a evasão escolar, a prostituição infantil e diversas formas de violência contra minorias, como idosos, deficientes, crianças e adolescentes, população LGBT, entre outras.

Logicamente, que o primeiro conceito básico para esta reflexão é o que se entende por família e, nesse sentido, precisa ficar claro que sempre que utilizarmos “família”, estamos nos referindo a toda e qualquer configuração contemporânea existente, seja ela nuclear, matrimonial, união estável, monoparental, anaparental, reconstituída, recomposta, homoafetiva e a unipessoal, na medida em que, para percepção do alcance das políticas públicas universais – educação, saúde e assistência social, há que se ter abrangência ampla para atingir a todos os cidadãos brasileiros, de forma a garantir o mínimo existencial e a concretude do princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, compreende-se nesta reflexão a família como fenômeno amplo e complexo que não admite rótulos e deve ser acolhida tal qual se apresenta. Não cabe aos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) fazer qualquer tipo de discriminação entre as famílias, pelo contrário, há que estimular a busca ativa para viabilizar o acesso aos benefícios sociais, em especial, às famílias que fogem do padrão nuclear e se encontram ainda mais vulneráveis.

O liame que separa o amparo aos vulneráveis e a reprodução da exclusão é muito tênue e, muitas vezes, é forçado entre uma ou outra hipótese por forças

externas que dificultam sobremaneira o trabalho em prol da emancipação dos cidadãos vulneráveis, agindo como meros reprodutores.

Daí a importância de conceber este amparo aos vulneráveis como política pública constitucionalmente garantida, consoante se extrai da Constituição Federal de 1988 – CF/1988, para superar esse paradigma assistencialista e reprodutor da exploração desumana da força de trabalho. O texto constitucional estabeleceu todas as políticas públicas básicas necessárias para dar concretude aos objetivos fundamentais da República previstos no artigo 3º, cuja simples leitura permite compreender claramente o projeto de Estado brasileiro desenhado pelo constituinte e os mecanismos necessários para tanto. Basta uma simples técnica de hermenêutica constitucional e análise do índice, dos títulos, capítulos e seções da Constituição Federal, para minimamente vislumbrar o projeto constitucional, tema já muito abordado por diversos autores das mais diversas áreas do conhecimento.

Assim, vamos nos ater à política pública constitucional de assistência social, expressamente tratada pelo constituinte como uma base do tripé da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. E, recorrendo novamente à hermenêutica, vamos situar a política no plano constitucional.

A Constituição de 1988 é formada de um preâmbulo e dez títulos, sendo que, destes últimos, o de número oito é denominado *Da Ordem Social* e engloba a Seguridade Social e, conseqüentemente, uma das bases do tripé, a assistência social.

Inspirados no Mestre Howard Zehr, trocando as lentes e ampliando o espectro de visão, é importante a percepção de que o título *Da Ordem Social* é formado pelos seguintes capítulos: da seguridade social (saúde, previdência social e assistência social); da educação, da cultura e do desporto; da ciência e tecnologia e inovação; da comunicação social; do meio ambiente; da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso; dos índios. O artigo 193 CF/1988 é claro: “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o **bem-estar** e a justiça sociais” (grifo nosso).

Logo depois, o texto constitucional define no artigo 203 que a

assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por **objetivos**: I – a **proteção à família**, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (grifo nosso).

¹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/UNESP. Mestrado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Promotora de Justiça (MPMG). Ex-coordenadora da CREDCA/VJM (Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos da Criança e do Adolescente dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri). Coordenadora Técnica do CEJUSC da Comarca de Frutal.

Ora, o primeiro objetivo da assistência social será a proteção à família, dispensando qualquer maior elucubração, dada a obviedade do tema. A questão é que, ao contrário de proteger essas famílias, o que tenho me deparado na prática enquanto no exercício das atribuições da Promotoria de Justiça, muitos dos trabalhadores, das mais diversas formações e que atuam nos serviços socioassistenciais, são agentes catalisadores dos conflitos familiares e comunitários, e não conseguem resolvê-los pelos mecanismos tradicionais.

Além do mais, o pífio orçamento para a assistência social potencializa as dificuldades vivenciadas atualmente nos serviços socioassistenciais; e a sobrecarga de demandas sem qualquer estrutura mínima para atuação tem sido fator de adoecimento dos profissionais laborais, aumentando o vazio no atendimento aos vulneráveis.

Em que pese o orçamento já ser pífio, a Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, todos os anos, precisa correr os corredores do Congresso Nacional e do Palácio do Planalto para evitar cortes orçamentários², evidenciando total incompreensão quanto à importância estratégica da política pública de assistência social para evitar a criminalização da pobreza e o aumento da já superlotada população carcerária, tão dispendiosa aos cofres públicos e tão conflituosa em diversos níveis.

Além disso, a incompreensão dos profissionais dos serviços socioassistenciais, das diretrizes constitucionais e das prioridades que devem ser por eles executadas impede-os de fazer boas escolhas, amparadas constitucionalmente.

Se for perguntado a qualquer profissional da rede socioassistencial se deixaria de atender a um Promotor de Justiça que requisitasse a elaboração de um relatório social, tendo, no mesmo horário marcado com uma família, na maioria das vezes responderia que não; e, após informar a família sobre a necessidade de adiamento do atendimento, passaria à redação do documento requisitado. Até porque, na notificação encaminhada pelo órgão de execução do Ministério Público, regra geral, consta a advertência da prática do crime tipificado no artigo 10 da Lei de Ação Civil Pública - LACP.

Ora, mas se esse profissional impeliu o custeio dobrado do transporte ao casal (ou ao próprio poder público, que, muitas vezes, encaminha veículos oficiais para garantir o transporte de pessoas vulneráveis, em especial, das que estão mais afastadas de centros urbanos), para que voltasse outro dia com vistas a, no mesmo horário de trabalho, elaborar um relatório,

por exemplo, de dez laudas, que não vai modificar nenhuma realidade familiar ou social, não parece clara a inversão de prioridade? Em vez de organizar um grupo de discussão com a família mediante, por exemplo, a metodologia de círculos de construção de paz e fortalecimento de vínculos, desenvolvida pela norte-americana Kay Pranis, que terá duração de uma hora, no máximo duas, o serviço optar pela visita para elaboração do relatório, deveria refletir a quem serve o relatório? O seu papel é de proteção da família como objetivo constitucional primário, então escolha a metodologia de trabalho e faça com as famílias tal como disposto expressamente no texto constitucional. A opção por metodologias mais adequadas e quebras de paradigmas do produzido até então depende da ousadia pelos profissionais dos serviços socioassistenciais. Precisa-se compreender que o Promotor de Justiça quer o conflito resolvido, e não o relatório social, na medida em que este somente tem o condão de servir de prova para atuação do Ministério Público e, se o conflito for adequadamente tratado na esfera administrativa da rede de proteção como integrante da política pública, supera-se a situação de risco e não será mais necessária a intervenção do *Parquet*, que poderá alocar seus recursos em outras áreas.

A falta de aperfeiçoamento funcional do integrante do Ministério Público sobre a política pública da assistência social e a falta de maior exigência deste conteúdo nos concursos de ingresso à instituição fomentam desserviços socioassistenciais. Nas minhas "andanças Ministeriais"³, exerço minhas funções sempre em constante diálogo com os profissionais da assistência social e costumo brincar: "No dia em que relatório psicossocial superar as vulnerabilidades sociais, o problema das famílias brasileiras estará resolvido, porque o que não falta nos processos judiciais é relatório psicossocial que narra a desgraça da realidade, mas não propõe qualquer ação concreta que deverá ser desenvolvida pelos mais diversos atores das redes municipais de proteção".

Depois continuo a brincadeira: "o dia em que impressora não imprimir besteira, então, aí, o Judiciário anda". As pessoas não imaginam o tanto de recurso público que é investido na tentativa hercúlea de resolução, por meio de decisões judiciais, dos conflitos familiares que impactam todas as faixas etárias. Essas decisões judiciais, empiricamente, apenas contribuem para inflamar a espiral do conflito e trazer mais sofrimento às famílias. E o objetivo do "bem-estar" previsto expressamente como primado da ordem social? Se estamos causando sofrimento às famílias, faz-se necessário discutir o papel do Sistema de Justiça e quais as formas para adequação constitucional

2 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/564383-FRENTE-PARLAMENTAR-E-ENTIDADES-DE-ASSISTENCIA-SOCIAL-PEDEM-RECOMPOSICAO-DO-ORCAMENTO-DO-SETOR.html>>.

3 Agente administrativa no MPMT (Nova Xavantina e Sinop) e agente política no MPMG (Águas Formosas, Teófilo Otoni [com atuação em 75 Municípios dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri], Uberaba e Frutal [em exercício]).

da nossa atuação, inclusive “trocando as lentes” e adotando os princípios da Justiça Restaurativa, que tem muito a contribuir para a construção da sociedade solidária prevista no inciso I do artigo 3º da CF/88.

No âmbito do Ministério Público brasileiro, uma teia de contatos de integrantes do *Parquet* jaboticaba (Sadek), que se dedicam, em alguma medida, ao estudo e/ou prática da Justiça Restaurativa, muitos com as mais diversas formações – mediação e círculos, por exemplo, se autodenominou *MP Restaurativo* e interliga dezenas de iniciativas nos mais diversos níveis de impactos sociais, mas sempre fomentando a espiral da paz, que, igualmente à do conflito, pode ser alimentada. E, para viabilizar essas ações pouco ortodoxas e usuais nos serviços socioassistenciais, o integrante do Ministério Público precisa conhecer minimamente o SUAS.

Para tanto, o membro do *Parquet* precisa estar atento ao quanto normatizado nas políticas públicas da assistência social, para não atuarem de maneira a reproduzir o antigo padrão assistencialista. A Lei nº 8.742/1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, com a redação dada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que incluiu na LOAS a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, criado em 2005 por resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, organiza o conjunto de serviços e ações em dois tipos: proteção social básica e proteção social de média e alta complexidade. Em todos os níveis de proteção, está previsto como objetivo o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A proteção social básica deverá ser ofertada de maneira preventiva por meio do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, que deverá realizar a gestão territorial da rede socioassistencial local e a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que pode ser complementado pelo trabalho social com as famílias por intermédio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.

A proteção especial será necessária em situação de risco ou direitos violados cuja intensidade demandará atuação da média ou alta complexidade. Diferentemente da básica, cuja organização se dá pela cobertura nos territórios, a média complexidade conta com três unidades de referência: CREAS (Centro Especializado de Referência da Assistência Social), Centro-Dia e Centro Pop. A proteção especial de alta complexidade atuará nos casos em que os laços familiares tenham sido rompidos ou necessitem ser suspensos para a proteção da pessoa idosa, com deficiência, das crianças, dos adolescentes e das pessoas com violação dos direitos humanos, como ocorrência de violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual e situação de rua, sendo determinada a institucionalização. Empiricamente, a redução das

hipóteses de abrigo estatal só será viável com o fortalecimento, por meio do implemento do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEIF no CREAS e mediante as ações ofertadas no Centro dia, da prevenção no nível da proteção social básica e das intervenções ágeis e eficazes no nível da proteção social especial de média complexidade.

Em qualquer nível de complexidade da proteção social, a família é a figura central, e os profissionais deverão buscar a manutenção dos vínculos familiares, como expressamente previsto nos mais diversos documentos orientadores da política pública do SUAS, tais como a NOB/SUAS, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, as Orientações Técnicas da Proteção Social, além de todo arcabouço constitucional e normativo.

Para falar do papel do Ministério Público no fomento da criação de grupos de trabalho com as famílias no âmbito da política pública do SUAS, faz-se necessário mencionar a previsão expressa do artigo 127 da CF/88, que incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais, ou seja, “Da Ordem Social”, cuja importância demandou todo um título da Constituição Federal, que em seu capítulo II trata da Seguridade Social, sendo a Seção IV destinada à Assistência Social.

Após essa contextualização do “lugar de fala” da Constituição Federal da República Brasileira sobre a política pública de assistência social que nos permite entender sua amplitude com vistas a dar concretude aos princípios fundamentais do Título Primeiro da Constituição Federal, que tem como um dos fundamentos a dignidade da pessoa humana, analisemos textualmente a norma constitucional:

Art. 204. As ações governamentais na área da **assistência social** serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - **descentralização político-administrativa**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (grifo nosso).

Assim, a simples análise sistêmica e integrada da Constituição Federal permite a clara percepção de que, na execução da sua missão constitucional institucional, cabe ao Ministério Público brasileiro defender os direitos sociais por meio da fiscalização da execução das políticas públicas, entre elas, a da assistência social e, nessa atuação, deverá

observar duas diretrizes: descentralização político-administrativa (empoderando, em especial, a atuação dos ramos estaduais do *Parquet*, que podem utilizar os recortes geográficos das Comarcas e as redes municipais integrantes desse território) e a participação da população (a ser fomentada pelos integrantes do Ministério Público brasileiro nas mais diversas instâncias de decisões colegiadas, desde um aspecto mais local, como é o caso dos conselhos deliberativos das escolas públicas, formados não só pelos integrantes das comunidades acadêmicas [alunos, professores e profissionais da educação], mas também por representantes dos pais e da comunidade residente no entorno da escola; ou ainda num aspecto mais regional, como é o caso de colegiados de gestores municipais de políticas de assistência social).

Aliás, do aspecto da participação social, para criação e controle, mas também para dizer de quais atividades gostaria de acessar em sua comunidade e equipamentos sociais, os espaços das escolas precisam ser ocupados sustentavelmente pelas comunidades vizinhas, e o zoneamento escolar pode garantir a proximidade da residência do aluno com a escola e fortalecer os vínculos comunitários.

A participação nos espaços comunitários tem a força de fomentar a participação dos pais nas reuniões e eventos escolares e maior respeito e entrosamento entre os membros das famílias, por permitir a utilização da fala e da escuta ativa, característico em qualquer ambiente de convívio público, o que também pode ser pensado estrategicamente com a criação dos grupos da política pública da assistência social, em especial, com as famílias.

O integrante do Ministério Público precisa compreender que as demandas que atualmente são levadas ao sistema de justiça em busca de “solução” possuem complexidades para além do que a tradicional justiça retributiva consegue resolver e pacificar o conflito e, após a compreensão dessa premissa, buscar nos mecanismos da justiça restaurativa outras perspectivas de desenvolvimento de políticas públicas que possam apresentar maior eficiência social na solução das demandas que aportam nos órgãos de execução.

Para tanto, os integrantes do *Parquet* têm sido demandados a ampliar os seus conhecimentos científicos para além do aspecto jurídico e se debruçar em leituras pouco convencionais para os profissionais do Direito, mais acostumados a obras técnicas acerca da legislação positivada, da hermenêutica e da jurisprudência. Essa ampliação é substancial para a compreensão mínima das situações de complexidade ímpar que têm sido apresentadas aos Promotores de Justiça, Procuradores da República ou do Trabalho etc., no cotidiano de suas atuações nos órgãos de execução. Ouso dizer que tem sido “enlouquecedor”, para utilizar um adjetivo mais popular, para descrever o cotidiano

mediano do integrante do Ministério Público brasileiro, que diariamente se depara com os conflitos familiares e comunitários mais variados que a mente humana possa vir a imaginar. E não é humanamente possível a este servidor público conseguir lidar com toda essa complexidade, sem o mínimo de leitura filosófica sobre a sociedade contemporânea. Entre diversas boas opções existentes no mercado editorial, tenho indicado a obra *Sociedade do Cansaço*, escrita por Byung-Chul Han, filósofo coreano residente na Alemanha. Há um trecho que julgo central para entendermos a potência das técnicas da justiça restaurativa e dos trabalhos em grupos com as famílias, nas mais diversas frentes e equipamentos públicos das políticas sociais de educação, saúde e assistência social. Vejamos:

A sociedade disciplinar de Foucault, feita de hospitais, asilos, presídios, quartéis e fábricas, não é mais a sociedade de hoje. Em seu lugar, há muito tempo, entrou uma outra sociedade, a saber, uma sociedade de academias *fitness*, prédios de escritórios, bancos, aeroportos, shoppings centers e laboratórios de genética. A sociedade do século XXI não é mais a sociedade disciplinar, mas uma sociedade de desempenho. Também seus habitantes não se chamam mais “sujeitos da obediência”, mas sujeitos de desempenho e produção. São empresários de si mesmos. Nesse sentido, que delimitam os espaços entre o normal e o anormal, se tornaram arcaicos. A analítica do poder de Foucault não pode descrever as modificações psíquicas e topológicas que se realizaram com a mudança da sociedade disciplinar para a sociedade do desempenho. **Também aquele conceito da “sociedade de controle” não dá mais conta de explicar aquela mudança. Ele contém sempre ainda muita negatividade.**

A sociedade disciplinar é uma sociedade da negatividade. É determinada pela negatividade da proibição. O verbo modal negativo que a domina é o não-ter-o-direito. Também ao dever inere uma negatividade, a negatividade da coerção. A sociedade de desempenho vai se desvinculando cada vez mais da negatividade. Justamente a desregulamentação crescente vai abolindo-a. **O poder ilimitado é o verbo modal positivo da sociedade de desempenho. O plural coletivo da afirmação *Yes, we can* expressa precisamente o caráter de positividade da sociedade de desempenho. No lugar de proibição, mandamento ou lei, entram projeto, iniciativa e motivação. A sociedade disciplinar ainda está dominada pelo *não*. Sua negatividade gera loucos e delinquentes. A sociedade do desempenho, ao contrário, produz depressivos e fracassados.**

A mudança de paradigma da sociedade disciplinar para a sociedade de desempenho aponta para a continuidade de um nível. Já habita, naturalmente, o *inconsciente social*, o desejo de maximizar a produção.

A partir de determinado ponto da produtividade, a técnica disciplinar ou o esquema negativo da proibição se choca rapidamente com seus limites. Para elevar a produtividade, o paradigma da disciplina é substituído pelo paradigma do desempenho ou pelo esquema positivo do poder, pois a partir de um determinado nível de produtividade, a negatividade da proibição tem um efeito de bloqueio, impedindo um maior crescimento. A positividade do poder é bem mais eficiente que a negatividade do dever. Assim o inconsciente social do dever troca de registro para o registro do poder. **Osujeito de desempenho é mais rápido e mais produtivo que o sujeito da obediência. O poder, porém, não cancela o dever. O sujeito de desempenho continua disciplinado. Ele tem atrás de si o estágio disciplinar.** O poder eleva o nível de produtividade que é intencionado através da técnica disciplinar, o imperativo do dever. Mas em relação à elevação da produtividade não há qualquer ruptura; há apenas continuidade.

Alain Ehrenberg localiza a depressão na passagem da sociedade disciplinar para a sociedade de desempenho: “A carreira da depressão começa no instante em que o modelo disciplinar de controle comportamental, que, autoritária e proibitivamente, estabeleceu seu papel às classes sociais e aos dois gêneros, foi abolido em favor de uma norma que incita cada um à iniciativa pessoal: em que cada um se comprometa a tornar-se ele mesmo. [...] O depressivo não está cheio, no limite, mas está esgotado pelo esforço de ter de ser ele mesmo”. Problematicamente, Alain Ehrenberg aborda a depressão apenas a partir da perspectiva da econômica do si-mesmo. O que nos torna depressivos seria o imperativo de obedecer apenas a nós mesmos. Para ele, a depressão é a expressão patológica do fracasso do homem pós-moderno em ser ele mesmo. Mas pertence também à depressão, precisamente, a carência de vínculos, característica para a crescente fragmentação e atomização do social. Esse aspecto da depressão não aparece na análise de Ehrenberg. Ele passa por alto também a violência sistêmica inerente à sociedade de desempenho, que produz *infartos psíquicos*. O que causa a depressão do esgotamento não é o imperativo de obedecer apenas a si mesmo, mas a *pressão de desempenho*. Vista a partir daqui, a **Síndrome de Burnout** não expressa o *si-mesmo* esgotado, mas antes a alma consumida. Segundo Ehrenberg, a depressão se expande ali onde os mandatos e as proibições da sociedade disciplinar dão lugar à responsabilidade própria e à iniciativa. **O que o torna doente, na realidade, não é o excesso de responsabilidade e iniciativa, mas o imperativo do desempenho como um novo mandato da sociedade pós-moderna do trabalho.**

Alain Ehrenberg equipara equivocadamente o tipo humano da atualidade com o homem soberano nietzschiano: “O homem soberano, igual a si mesmo, e cuja vinda Nietzsche anunciou, está prestes a tornar-se

realidade *en masse*. Nada há acima dele que lhe possa dizer quem ele deve ser, pois ele dá mostras de obedecer apenas a si mesmo”. Precisamente Nietzsche diria que aquele tipo humano está em vias de tornar-se realidade *en masse*; soberano não é o super-homem, mas o último homem, que apenas ainda *trabalha*”. Essa soberania está precisamente ausente daquele novo tipo humano, exposto e entregue indefeso ao excesso de positividade. O homem depressivo é aquele *animal laborans* que explora a si mesmo e, quicá deliberadamente, sem qualquer coação estranha. É agressor e vítima ao mesmo tempo. O *si-mesmo* em sentido enfático é ainda uma categoria imunológica. Mas **a depressão se esquia de todo e qualquer esquema imunológico. Ela irrompe no momento em que o sujeito de desempenho não pode mais poder. Ela é de princípio um cansaço de fazer e de poder. A lamúria do indivíduo depressivo de que nada é possível só se torna possível numa sociedade que crê que nada é impossível. Não-mais-poder-poder leva a uma autoacusação destrutiva e a uma autoagressão. O sujeito de desempenho encontra-se em guerra consigo mesmo.** O depressivo é o inválido dessa guerra internalizada. A depressão é o adoecimento de uma sociedade que sofre sob o excesso de positividade. Reflete aquela humanidade que está em guerra consigo mesma.

O sujeito de desempenho está livre da instância externa de domínio que o obriga a trabalhar ou que poderia explorá-lo. É senhor e soberano de si mesmo. Assim, não está submisso a ninguém ou está submisso apenas a si mesmo. É nisso que ele se distingue do sujeito de obediência. A queda da instância dominadora não leva à liberdade. Ao contrário, faz com que liberdade e coação coincidam. Assim, o sujeito de desempenho se entrega à *liberdade coercitiva* ou à *livre coação* de maximizar o desempenho. **O excesso de trabalho e desempenho agudiza-se numa autoexploração do outro, pois caminha de mãos dadas com o sentimento de liberdade. O explorador é ao mesmo tempo o explorado. Agressor e vítima não podem mais ser distinguidos. Essa autorreferencialidade gera uma liberdade paradoxal que, em virtude das estruturas coercitivas que lhe são inerentes, se transforma em violência. Os adoecimentos psíquicos da sociedade de desempenho são precisamente as manifestações patológicas dessa liberdade paradoxal** (p. 23-30, grifo nosso).

Os trabalhos com as famílias a serem fomentados nos equipamentos socioassistenciais precisam compreender essa sociedade do desempenho e identificar os novos desafios, pensando em técnicas e metodologias adequadas a essa realidade. Aliar a perspectiva filosófica supra, em especial, as consequências relativas, ao aumento e agravamento das doenças neuronais, com a importância do pertencimento social (inclusive, outra lei de Bert

Hellinger), nomeada em que o estímulo ao individualismo isola o ser humano do mundo e agrava as síndromes neuronais. Em contrapartida, o trabalho com a família e a comunidade no âmbito da política de assistência social para além da perspectiva da vulnerabilidade financeira, perpassando a vulnerabilidade existencial, em que o ser não consegue se sentir pertencente a nada, levando ao vazio existencial, cujo um dos reflexos é o aumento das taxas de autoextermínio em diversas faixas etárias.

Inclusive, convém consignar que a PNAS/2004 (Política Nacional de Assistência Social) dispõe expressamente quanto ao alcance da política ultrapassar aspectos de vulnerabilidade econômica e do caráter universal, independente de contribuição, como é o caso da política pública de saúde. Quando se diz da importância do trabalho com as famílias, essa família para além do modelo nuclear, mas pela premissa de que tal trabalho precisa ter a perspectiva de potencializar o pertencimento, pois é o micropertencimento que leva ao macropertencimento comunitário, que é muito importante para o fortalecimento da sociedade, visto que, atualmente, a teia social está extremamente fragmentada e frágil, levando a humanidade a retrocessos e adoção de perspectivas e propostas de solução que já se mostraram ineficientes no passado, pelo caráter autoritário e superficial, incapaz de atuar diante da complexidade da sociedade contemporânea.

Quando se fala em trabalhar com as famílias no âmbito da política de assistência social, é importante uma perspectiva para além do que tradicionalmente ainda é feito nos equipamentos públicos brasileiros. Trabalhar com a família permite a discussão dos papéis sociais do homem e da mulher, a questão de gênero LGBT, a questão da violência, as questões da própria individualidade que devem sempre ser consideradas, já que o indivíduo é a menor partícula da sociedade, antes da família e da comunidade. Indivíduo, família, comunidade e sociedade são diferentes escalas que precisam ser estimuladas de maneira diferente para a construção da sociedade livre, justa e solidária, um dos objetivos fundamentais da República brasileira (Artigo 3º, I, CF/88).

O trabalho com famílias pode discutir os mais diversos assuntos: a dupla jornada de trabalho da mulher; a responsabilidade parental e a divisão das responsabilidades entre os pais; e a própria existência de uma hierarquia e ancestralidade numa perspectiva saudável para o desenvolvimento da personalidade das crianças e adolescentes, o qual é, atualmente, uma questão difícil enfrentada em diversos segmentos da política pública da assistência social. É importante compreender a existência de uma hierarquia, de uma ancestralidade, mas que estas não pressuponham autoritarismo, abuso de autoridade ou castigos físicos.

Inclusive, convém consignar que a ordem de nascimento é uma das leis do relacionamento humano propostas por Bert Hellinger, psicanalista alemão muito conhecido pelo método da constelação familiar. Essa lei também tem forte impacto quando se atua no âmbito da política de defesa da pessoa idosa, na medida em que a ordem ainda se mantém, mas precisa ser vista com outra perspectiva, pois, no final da vida, é o idoso que precisa ser cuidado. Assim, a provocação quanto à estratégia central da família na política pública de assistência social vai para além de uma visão simplista de responsabilização da família pelas vulnerabilidades, sejam decorrentes da desigualdade de renda ou não.

A política pública da assistência social foi concebida com a família como centro da estratégia governamental, tal como positivamente disposto na legislação vigente e no próprio texto constitucional, tanto que sua defesa é prevista como primeiro objetivo da assistência social (artigo 203, I, CF/88 e artigo 2º, I, a, da Lei nº 8.742/1993). Segundo a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) 2015, a matricialidade sociofamiliar funciona como um dos eixos estruturantes da gestão do SUAS, é um dos princípios da proteção social (os demais princípios são: territorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social, integração às políticas sociais e econômicas) e significa que:

- a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- a defesa do direito à convivência familiar na proteção de assistência social supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculada por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;
- a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;
- o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social na própria família não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade⁴.

4 Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>.

Os equipamentos centrais da política, o CRAS e o CREAS, utilizam o PAIF e PAEIF como principais estratégias de prestação do serviço público da política de assistência social, evidenciando a centralidade da família. No entanto, para além do princípio da legalidade, ou seja, da norma posta e eficaz, o arcabouço normativo dependerá de servidores públicos capazes de tornar concreto o texto constitucional e a legislação vigente, razão pela qual se verifica a importância de que em todas as equipes que atuam na política de assistência social exista a dupla de profissionais – psicólogo e assistente social, para que não se cometa o equívoco de que os trabalhos sejam direcionados exclusivamente para os vulneráveis em relação à renda. A NOB/SUAS é clara quando define os objetivos dos níveis de complexidade da atuação da política pública de assistência social:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos **familiares** e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, **fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social**.

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a **famílias** e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (grifo nosso).

Há um aspecto interessante ao se analisar essa diretriz da política pública de assistência social relacionada à própria ruptura do assistencialismo pelo Serviço Social, na medida em que a amplitude trazida pelo destinatário da política, para além do recorte da vulnerabilidade de renda, fortalece a perspectiva da concepção desta como direito, não como favor estatal, algo que perpassa a existência científica do Serviço Social. Nesse sentido, muito tem a contribuir com a epistemologia deste ramo, porque entende o cidadão destinatário da política como sujeito de direitos para além da vulnerabilidade no campo da renda, visto em sua amplitude enquanto ser humano destinatário primário do princípio da dignidade da pessoa humana, e permite romper a reprodução do sujeito para o trabalho alienado da capacidade revolucionária, viés muito criticado nesse campo.

O trabalho com a família no âmbito dos equipamentos do SUAS permite esse empoderamento do sujeito para além do mundo do trabalho, em especial,

na utilização das práticas restaurativas, circulares, “contação de estória” e ressignificação de memórias, dentre outras, para melhor contextualização do sujeito enquanto indivíduo pertencente a uma família, por sua vez, pertencente a uma comunidade, integrante da complexa teia da sociedade contemporânea. O pertencimento (ou a ausência dele) tem se revelado questão central no enfrentamento de qualquer conflito apresentado ao sistema judicial.

Os mais variados conflitos com os mais diversos níveis de violência psicológica e/ou física envolvendo crianças, adolescentes, pais, idosos, deficientes e pessoas em situação de vulnerabilidade chegam ao conhecimento dos mais diversos órgãos atuantes no âmbito das políticas protetivas nessas áreas. Como integrante do Ministério Público de Minas Gerais, posso contar mais de uma centena de casos, para lembrar dos mais recentes, das mais tristes histórias de dor e crescimento exponencial da espiral do conflito, não sendo empiricamente viável que a prestação jurisdicional consiga a pacificação social pretendida pela Filosofia do Direito.

A sociedade contemporânea tem dificuldade em viabilizar a ideia do Estado-juíz como terceiro imparcial capaz de pacificar o conflito. O cotidiano dos profissionais do sistema de justiça é presenciar o descumprimento reiterado de decisões judiciais pelos mais diversos argumentos, muitas vezes fantasiosos ou inverídicos. Atento a essas dificuldades empíricas do sistema tradicional retributivo, tem crescido o estímulo a práticas da justiça restaurativa como uma nova “lente” trazida pela moderna teoria do conflito.

A provocação desta subscritora reside no papel do Ministério Público quanto à interlocução dos movimentos restaurativos que estão acontecendo no âmbito do Poder Judiciário e do sistema de justiça com os equipamentos públicos das políticas públicas sociais básicas, quais sejam, educação, saúde e assistência social, bem como, com os movimentos sociais.

O Ministério Público brasileiro pode atuar na interlocução entre os segmentos sociais, os equipamentos públicos e os órgãos do sistema de justiça com vistas a viabilizar a criação dos grupos de trabalhos com as famílias, em especial, nas escolas, nos PSFs, nos CAPSs, nos CREASs e nos CRASs. Consigna-se que, apesar de o tema do artigo ter recorte afeto à política do SUAS, não se pode pensar em efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana através do mínimo existencial sem a interlocução entre as políticas públicas sociais básicas: educação, saúde e assistência social. Essa tríade e o

funcionamento mínimo desses três ramos das políticas públicas deveriam ser de domínio de todo integrante do Ministério Público brasileiro, para minimamente atuar na consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Artigo 3º da CRFB), sendo estas uma das preocupações atuais estratégicas que precisam orbitar as escolas institucionais e os centros de aperfeiçoamento funcionais dos diversos ramos do *Parquet*.

Por fim, penso ser importante alertar àqueles que se interessaram sobre o tema e as propostas de atuação quanto ao disposto na Resolução nº 118/2014⁵ do Conselho Nacional do Ministério Público, que “dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências”, que pode ser adotado para fundamentar práticas com as perspectivas apontadas nesta reflexão.

Um dos considerandos da referida normativa dispõe textualmente

que a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e que a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público tem reduzido a excessiva judicialização e tem levado os envolvidos à satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento.

Por sua vez, o artigo 7º dispõe:

Compete às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, no âmbito de suas atuações: VII – a criação de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, compostos por membros, cuja coordenação será atribuída, preferencialmente, aos profissionais atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: d) estimular programas de negociação e mediação comunitária, escolar e sanitária, dentre outras.

Assim, a estratégia de atuação proposta nesta reflexão encontra respaldo também no arcabouço normativo do Conselho Nacional do Ministério Público, evidenciando que não se trata de um mero devaneio de uma idealista estilo John Lennon (*imagine all the people, living life in peace*), o que realmente eu sou, mas no melhor estilo da utopia galeaneana, caminhando no sentido do horizonte pensando em trilhas para o Ministério Público brasileiro percorrer na construção da sociedade livre, justa e solidária.

5 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf>.





Av. Álvares Cabral, 1.740, 3º andar, bairro Santo Agostinho
Belo Horizonte/MG - CEP 30.170-916
www.mpmg.mp.br - dipe@mpmg.mp.br