

# PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

DIREITOS HUMANOS,  
GRUPOS VULNERÁVEIS  
E SEGURANÇA PÚBLICA

6



Ministério da Justiça e Cidadania  
Secretaria Nacional de Segurança Pública

**Coleção Pensando a Segurança Pública**  
**Volume 6**

**DIREITOS HUMANOS,  
GRUPOS VULNERÁVEIS E  
SEGURANÇA PÚBLICA**

**MJ**  
**Brasília - DF**  
**2016**

**Presidente da República Interino**

Michel Temer

**Ministro da Justiça**

Alexandre de Moraes

**Secretário Executivo**

José Levi Mello do Amaral Junior

**Secretário Nacional de Segurança Pública**

Celso Peroli

**Departamento de Ensino, Pesquisa, Análise da Informação e  
Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública**

Rogério Bernardes Carneiro

**Diretora Nacional do Projeto BRA/04/029**

Beatriz Cruz da Silva



Ministério da Justiça e Cidadania  
Secretaria Nacional de Segurança Pública

**Coleção Pensando a Segurança Pública**  
**Volume 6**

**DIREITOS HUMANOS,  
GRUPOS VULNERÁVEIS E  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Organização:  
Ana Carolina Cambeses Pareschi,  
Cíntia Liara Engel, Gustavo Camilo Baptista e  
Alex Jorge das Neves

**MJ**  
**Brasília - DF**  
**2016**

2016 © Secretaria Nacional de Segurança Pública

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para a venda ou qualquer fim comercial. As pesquisas apresentadas refletem as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça.

Esplanada dos Ministérios, Bloco "T", Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Edifício Sede, 5º andar, sala 500, Brasília, DF, CEP 70.064-900.

**Disponível em** <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/pensando-a-seguranca>

**ISBN:** 978-85-5506-049-6

**Tiragem:** 2.500 exemplares

**Impresso no Brasil**

**Coleção Pensando a Segurança Pública – Volume 6**

**Edição e Distribuição**

Ministério da Justiça e Cidadania / Secretaria Nacional de Segurança Pública

**Organização:**

Ana Carolina Cambeses Pareschi, Cíntia Liara Engel, Gustavo Camilo Baptista e Alex Jorge das Neves

**Equipe Responsável**

**Direção Geral:**

Rogério Bernardes Carneiro, Isabel Seixas de Figueiredo

**Coordenação:**

Gustavo Camilo Baptista, Cíntia Liara Engel

**Consultoria:**

Jacqueline de Oliveira Muniz, Karina Rabelo Leite Marinho e Tânia Maria Pinc

**Equipe de Apoio:**

Julia Loures Nunes, Patrícia Moellmann e Angela Cristina Rodrigues

**Diagramação:**

Janaína Helena França de Lemos, Maria Íris Lima de Souza

363.2

R337

Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública / organização : Ana Carolina Cambeses Pareschi, Cíntia Liara Engel, Gustavo Camilo Baptista. – Brasília : Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública 2016.

302 p. : il. – (Coleção Pensando a Segurança Pública ; v.6)

ISBN : 978-85-5506-049-6

1. Segurança pública, Brasil. 2. Direitos humanos, Brasil. 3. Violência, proteção, Brasil. I. Pareschi, Ana Carolina Cambeses, org. II. Engel, Cíntia Liara, org. III. Baptista, Gustavo Camilo, org. IV. Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

CDD

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
1 A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DA SEGURANÇA PÚBLICA JUNTO À POPULAÇÃO LGBT .....	9
2 SEGURANÇA PÚBLICA E QUESTÕES RACIAIS: ABORDAGEM POLICIAL NA PERSPECTIVA DE POLICIAIS MILITARES E JOVENS NEGROS.....	41
3 SEGURANÇA PÚBLICA E POPULAÇÃO DE RUA: DESAFIOS POLÍTICOS E PEDAGÓGICOS.....	79
4 INVESTIGAÇÃO E PROCESSAMENTO DE CRIMES DE TORTURA EM GOIÂNIA, CURITIBA E BELO HORIZONTE .....	111
5 O COMPORTAMENTO SUICIDA ENTRE PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E PREVENÇÃO NO BRASIL .....	151
6 IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA NO DISTRITO FEDERAL ENTRE 2006 E 2012 .....	205
7 MEDIDAS PROTETIVAS PARA AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA.....	233
8 APLICAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NAS CIDADES DE PORTO ALEGRE (RS), BELO HORIZONTE (MG) E RECIFE (PE) .....	267



# APRESENTAÇÃO

O Projeto “Pensando a Segurança Pública”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca estabelecer parcerias para realização de pesquisas no campo da Segurança Pública e da Justiça Criminal, fomentando a execução de pesquisas em temas centrais no âmbito da Segurança Pública e da Justiça Criminal. O Projeto visa buscar mais informações sobre questões fundamentais para as ações da SENASP e auxiliar na avaliação de projetos e processos que vêm sendo desenvolvidos, fundamentando novos direcionamentos quando necessários.

Esta publicação tem a finalidade de compartilhar os resultados alcançados na 3ª Edição do Projeto, pautando o debate sobre temas centrais no âmbito da segurança pública. O sexto volume da Coleção Pensando a Segurança Pública apresenta os resultados das pesquisas relacionadas ao tema Direitos Humanos, grupo vulneráveis e segurança pública.

O primeiro artigo trata da atuação dos órgãos da Segurança Pública junto à população LGBT, objetivando conhecer alguns aspectos dessa interlocução. O segundo artigo aborda a Segurança Pública e Questões Raciais, focalizando a abordagem policial a partir dos pontos de vista e experiências de policiais militares e jovens negros. O terceiro discorre sobre os resultados acerca da análise de aspectos atinentes à formação, percepção e existência de preparo específico dos profissionais da Segurança Pública para atuar com populações em situação de rua. O quarto artigo apresenta os resultados do Projeto Investigação e processamento de crimes de tortura, pesquisando as condições atuais em que se encontram.

O quinto artigo discute as dimensões e a gravidade das manifestações suicidas entre os profissionais de segurança pública no Brasil. Por fim, os artigos sexto, sétimo e oitavo tratam da área temática Medidas Protetivas às mulheres. O sexto sob a ótica da implementação da Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012. O sétimo aborda a aplicação das medidas protetivas de urgência para mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O último objetiva aprofundar o conhecimento das diferentes etapas de concessão e implementação das medidas protetivas de urgência.

A Senasp agradece a cada uma das instituições parceiras e espera que esta publicação auxilie no aprofundamento do debate de um modelo de segurança pública mais eficiente e pautado pelo respeito aos Direitos Humanos.

Boa leitura!

Celso Perioli  
Secretário Nacional de Segurança Pública



# 1

## A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DA SEGURANÇA PÚBLICA JUNTO À POPULAÇÃO LGBT<sup>1</sup>

Maria Cecília de Souza Minayo<sup>2</sup>  
Queiti Moreira Batista de Oliveira<sup>3</sup>  
Edinilsa Ramos de Souza<sup>4</sup>  
Kathie Njaine<sup>3</sup>  
Fátima Regina Cecchetto<sup>5</sup>  
Joviana Quintes Avanci<sup>3</sup>  
Adalgisa Peixoto Ribeiro<sup>3</sup>  
Fernanda Mendes Lages Ribeiro<sup>3</sup>

### RESUMO

Neste artigo são apresentados os resultados de uma pesquisa qualitativa sobre a atuação dos órgãos de segurança pública e seus operadores junto à população de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT). O estudo objetivou conhecer como a população LGBT é tratada pelos policiais, frente os crimes relacionados à homofobia, à lesbofobia e à transfobia. O propósito prático do estudo foi contribuir para a construção de estratégias de enfrentamento à violência motivada por homofobia no âmbito da segurança pública, visando à (1) criação de uma consciência do problema e dos direitos da população LGBT nas Corporações; (2) padronização de procedimentos para garantia desses direitos; e (3) melhoria na qualidade do atendimento a ela prestado. Por meio de instrumentos da metodologia qualitativa buscou-se compreender as dimensões do atendimento dos órgãos de segurança pública à população LGBT no que se refere ao tratamento dos crimes relacionados à homofobia, lesbofobia e transfobia. Foram realizados grupos focais com profissionais de segurança pública e com pessoas LGBT; e, entrevistas individuais com representantes da população LGBT e com policiais civis, militares e guardas municipais LGBT das capitais dos estados do Rio de Janeiro, da Paraíba e do Distrito Federal. O objetivo de tais interlocuções foi conhecer, entre outros aspectos, o tratamento oferecido ou recebido nas instituições de segurança pública, segundo a ótica dos pesquisados. Foram realizados, ao todo, 12 grupos focais e 11 entrevistas individuais a partir de roteiros semiestruturados distintos. O material resultante desse trabalho foi transcrito, ordenado e, em seguida, analisado pela técnica de análise de

<sup>1</sup> A pesquisa a que se refere o presente artigo foi realizada pela equipe de pesquisadores do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli/ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca e do Instituto Oswaldo Cruz/ Fundação Oswaldo Cruz, também autores. Houve ainda, a participação de pesquisadores locais no Distrito Federal e na Paraíba: Welliton Caixeta Maciel, Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília - PPG-SOL/UnB e Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança NEVIS/UnB e do Grupo Candango de Criminologia - GCCrim/FD/UnB; Nelson Gomes de Sant'Ana e Silva Junior, Professor Assistente do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba e coordenador do Laboratório de Pesquisa e Extensão em Subjetividade Humana e Segurança Pública (LAPSUS/UFPB) e Priscilla Thuany Cruz Fernandes da Costa, psicóloga, também integrante do LAPSUS.

<sup>2</sup> Coordenadora Geral. Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli/ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz (CLAVES/ENSP/FIOCRUZ). Rio de Janeiro/RJ.

<sup>3</sup> Coordenadora Executiva. Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli/ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz (CLAVES/ENSP/FIOCRUZ). Rio de Janeiro/RJ.

<sup>4</sup> Pesquisadora do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli/ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz (CLAVES/ENSP/FIOCRUZ). Rio de Janeiro/RJ.

<sup>5</sup> Pesquisadora do Instituto Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz (IOC/FIOCRUZ). Rio de Janeiro/RJ.

conteúdo, na modalidade temática, que trabalha com categorização por unidades de sentido, de acordo com os seguintes eixos temáticos: (1) visões sobre violência contra população LGBT; (2) atendimento policial à população LGBT; (3) registro de informações; (4) capacitações; e (5) Políticas de Segurança Pública. Os resultados mostram avanços na consciência social e das forças de segurança sobre o tema, mas também, um longo caminho a ser percorrido para o reconhecimento dos direitos dessa parcela da população.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Homofobia. LGBT. Policiais LGBT.

## **ABSTRACT**

This paper presents the results of a qualitative survey into the actions of the public security organs and their agents together with the lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) population. The study focuses on how the LGBT population is treated by the police in relation to crimes involving homophobia, transphobia and lesbophobia. The practical purpose of the study is: (1) to foster awareness of the problem and the rights of LGBT individuals in the Corporations; (2) to standardize procedures to ensure these rights; and (3) to improve the quality of service provided by the police to the LGBT population. Qualitative methodology tools were used to assess the dimensions of care provided by public security organs to the LGBT population with respect to handling homophobia- and transphobia-related crimes. Focus groups were set up with public security professionals and LGBT individuals; and individual interviews conducted with representatives of the LGBT population and LGBT officers of the capitals of the states of Rio de Janeiro, Paraíba and the Federal District. The scope of these dialogues was to establish, among other things, the nature of the treatment received or offered by public security institutions from the viewpoint of respondents. In all, 12 focus groups were staged and 11 individual interviews conducted using different semi-structured scripts. The resulting material from focus groups and interviews was transcribed and then analyzed by application of the content analysis method in the form of thematic analysis, which works with categorization by units of meaning. The data was analyzed under the following headings: (1) views on violence against the LGBT population; (2) police treatment of the LGBT population; (3) registration of information; (4) levels of training; and (5) Public Security Policies. The results show improvements in social awareness and in the public security forces on the subject, but also a long way to go for the recognition of the rights of that segment of the population.

**Keywords:** Public security. Homophobia. LGBT. LGBT police.

## **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa que teve como objetivo principal conhecer como são tratados pelos policiais e guardas municipais, os crimes relacionados à homofobia, à lesbofobia e à transfobia. Os dados analisados referem-se à atuação dos órgãos de segurança pública e seus operadores junto à população de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT). Esta investigação responde a uma demanda da Secretaria Nacional de Segurança Pública expressa em edital de financiamento de pesquisa denominado “Pensando a segurança pública” com o propósito de subsidiar a construção de estratégias de enfrentamento à violência motivada por homofobia no âmbito da segurança pública e melhoria na qualidade do atendimento prestado pelos policiais à população LGBT.

Os objetivos específicos da pesquisa foram: (1) identificar e caracterizar as capacitações sobre o tema da homofobia e dos direitos da população LGBT nos cursos de formação e educação continuada dos profissionais de segurança pública (Polícias Militares, Polícias Civas e Guardas Municipais); (2) analisar o atendimento prestado pelas instituições de segurança pública à população LGBT, seja na condição de vítima ou de suspeito; (3) observar se existem e como se caracterizam os

procedimentos discriminatórios no atendimento prestado pelas instituições de segurança pública à população LGBT, seja na condição de vítima ou de suspeito; (4) identificar se existem e caracterizar o funcionamento de Unidades Especializadas para atendimento à população LGBT; (5) analisar como são feitos os registros dos casos de homofobia nas localidades estudadas e observar se há campo específico para registro de ocorrência de crimes de homofobia; (6) identificar e caracterizar iniciativas exitosas para promoção de uma política de segurança pública sem homofobia; e, por fim (7) identificar e caracterizar iniciativas de enfrentamento de discriminação institucional sofrida por profissionais de segurança pública que tenham orientação LGBT, no interior das corporações.

O estudo apresenta as seguintes contribuições: (1) uma revisão da literatura nacional e internacional sobre o tema LGBT de 2001 a 2014; (2) descrição dos passos para realização do trabalho; (3) descrição e análise dos resultados sobre: (a) visão dos policiais militares, civis e guardas municipais sobre sua atuação junto à população LGBT, tratando-se de forma separada cada uma das corporações; (4) problemas relacionados aos registros de agressões e à efetividade das informações que dificultam a efetivação de processos judiciais sobre os crimes contra a população LGBT, sob a ótica dos agentes de segurança e da população LGBT; (5) informações sobre a formação oferecida aos policiais, seus problemas, insuficiências, dificuldades e avanços; (6) discussão e considerações, onde se busca mostrar os pontos de convergência desta pesquisa com a literatura nacional e internacional; (7) sugestões operacionais advindas dos agentes da lei e da população LGBT; e, por fim (8) sugestões para as políticas públicas.

## 2 METODOLOGIA

Este artigo apresenta um estudo teórico e uma pesquisa empírica. O primeiro consistiu numa análise do estado do conhecimento nacional e internacional sobre a questão LGBT. A revisão da literatura que aqui se apresenta é breve e dirigida apenas aos pontos que são de interesse para a pesquisa. No entanto, o levantamento do material foi bastante amplo no tempo e na busca de fontes. Abrangeu a produção de artigos e teses do ano 2001 a 2014. A busca foi feita em várias bases de dados como o Portal BVS, a Scopus, a SciELO, a Sociological Abstract, a Web of Science, o Banco de Teses da CAPES e a Open Access Thesis and Dissertations.

As palavras-chave para busca em português foram: LGBT; gay; lésbica; transgênero; homossexualismo; homossexualidade; homossexual; homoafetivo; transexual; segurança pública; polícia militar; polícia civil; guarda municipal; violência e homofobia. E em inglês: homosexuality; male homosexuality; gay male; female homosexuality; lesbian; lesbianism; lesbian woman; lesbian person; homo-affective; transgender people; transsexual; transsexual man; transsexual woman; intersexes; bisexual; bisexuality; policemen; security; public security; police; cops; police force; violence and homophobia. Dentro desse período foi possível recuperar 271 documentos que, retiradas duplicações, contemplou 187 artigos e 26 teses e dissertações.

Dos 187 artigos, 90 foram selecionados para análise e se debruçam sobre os seguintes temas: situação social e legal do grupo LGBT (muitas pesquisas tratam separadamente cada um dos grupos); tentativas de dar voz a seus problemas; questões familiares desse grupo; forma como são tratados pela sociedade, pelas famílias, pelas forças de segurança pública; nos quartéis, no trabalho, no setor saúde, nas escolas, nas ruas, no âmbito jurídico e de justiça criminal e como esse grupo é mais vulnerável ao homicídio, ao suicídio e à infecção por HIV. Também se analisou a pouca informação oficial sobre essa população.

A abordagem empírica foi realizada por meio de um estudo qualitativo e buscou compreender as dimensões do atendimento dos órgãos de segurança pública à população LGBT no que refere ao tratamento dos crimes relacionados à homofobia e transfobia. O estudo teve como foco central a compreensão do significado, das representações, das atitudes e das práticas dos diferentes atores aqui tratados, dentro de uma proposta hermenêutica e crítica (MINAYO, 2013).

A pesquisa foi desenvolvida em três capitais brasileiras de Unidades Federativas (Rio de Janeiro, Paraíba e Distrito Federal) de diferentes regiões do país - Rio de Janeiro, João Pessoa e Brasília. A escolha das localidades se fundamentou em dois critérios: (1) nos elevados índices de notificação de violência contra a população LGBT (BRASIL, 2012; 2013) informados pelos relatórios sobre violência homofóbica, produzidos pela Secretaria de Direitos Humanos/SDH/PR; (2) na representação de pelo menos três diferentes regiões brasileiras; e (3) na análise de uma localidade, o Rio de Janeiro, que embora não tivesse as taxas mais elevadas de violência contra a população LGBT, apresentasse uma política institucionalizada de proteção aos direitos desse grupo social. Localizado na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, o programa “Rio sem Homofobia” tem estreita articulação com a Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Segurança Pública na sensibilização e treinamento dos policiais sobre o tema.

Para a realização do trabalho empírico, a partir de uma rede de contatos, identificaram-se investigadores das Universidades Federais de Brasília (UNB) e da Paraíba. No DF, estabeleceu-se colaboração com um pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UNB); e na Paraíba, com o Laboratório de Pesquisa e Extensão em Subjetividade Humana e Segurança Pública (LAPSUS/UEPB). No Rio de Janeiro, o trabalho de campo foi realizado diretamente pelos pesquisadores do Centro Latino-Americano de Estudos sobre Violência e Saúde (CLAVES), responsável pela pesquisa. Em seguida, iniciou-se a procura por organizações LGBT nas localidades onde o estudo seria realizado. Essas entidades não só indicaram as pessoas para participar do estudo como também propiciaram informações relevantes para a investigação. Em seguida, foi feita a aproximação com profissionais de segurança pública. Esses agentes apoiaram na busca de autorização institucional para o estudo nos diferentes órgãos - polícia militar, polícia civil e guarda municipal - e foram importantes também para facilitar a liberação dos participantes da pesquisa.

Foram utilizadas duas técnicas já consagradas na pesquisa qualitativa (MINAYO, 2013; MORGAN, 1988): grupos focais com profissionais de segurança pública e com pessoas LGBT; e, entrevistas individuais com representantes da população LGBT e com policiais LGBT. O objetivo dessas interlocuções foi conhecer, entre outros aspectos, o tratamento oferecido ou recebido nas instituições de segurança pública, segundo a ótica dos pesquisados. Ao todo foram realizados 12 grupos focais e 11 entrevistas individuais, assim distribuídas: 3 grupos com pessoas LGBT em cada localidade e um com policiais LGBT em Brasília; 3 grupos de policiais militares; 3 de policiais civis e 2 de guardas municipais. As 11 entrevistas recobriram o seguinte universo: 3 representantes LGBT, sendo um de cada capital; 2 pessoas LGBT no DF, 1 no RJ e 1 na Paraíba; 3 policiais LGBT em cada uma das localidades; e um delegado de uma Delegacia Especializada em Crimes Homofóbicos. Cada um dos grupos focais teve a participação de no mínimo quatro e no máximo 10 integrantes.

Buscou-se garantir a heterogeneidade de identidades de gênero e orientação sexual na seleção dos participantes desses grupos e nas entrevistas individuais. Dentre os agentes de segurança pública, os praças e investigadores e os guardas municipais foram os perfis definidos para a composição dos grupos focais e das entrevistas individuais. O intuito dessa escolha foi compreender como esses agentes que estão em contato direto com a população LGBT, se comportam e atuam no atendimento a suas denúncias e queixas. Na comunidade LGBT, houve um esforço para que nos grupos estivessem gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. Infelizmente não se conseguiu a participação de transexuais, o que somente ocorreu nas entrevistas individuais.

Para realização dos grupos e das entrevistas foram elaborados roteiros distintos: um específico para entrevista com representante de organização LGBT; um específico para entrevista individual com policial LGBT; um para grupos focais com indivíduos LGBT; um para grupos focais com policiais civis, militares e guardas municipais.

O material resultante dos grupos focais e das entrevistas foi transcrito por técnicos experientes. Em seguida, o material oriundo dos grupos, foi categorizado por temas (BARDIN, 2009; MINAYO, 2013) e analisado por corporações (militar, civil e guarda municipal) e por localidades. As entrevistas com a população LGBT foram organizadas seguindo-se a mesma lógica. Depois de uma leitura hermenêutica de todo o material empírico, ele foi confrontado com a literatura nacional e internacional, buscando-se os pontos de encontro e de diferenciações. Todo o acervo foi trabalhado a partir dos seguintes eixos temáticos: (1) visões sobre violência contra população LGBT; (2) atendimento policial à população LGBT; (3) registro de informações; (4) capacitações; e (5) políticas de Segurança Pública.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz, com o CAAE 31006614.7.0000.5240. Todos os participantes envolvidos assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme Resolução do Conselho Nacional de Saúde/CNS nº 466/2012.

## 3 RESULTADOS

### 3.1 SOBRE O ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE O TEMA LGBT

Esta pesquisa baseou-se no entendimento da homofobia como uma violência que tem raízes na cultura, sendo uma das manifestações da violência baseada em gênero que resulta em dano físico ou emocional, letal ou não, perpetrado com abuso de poder de uma pessoa contra a outra, numa relação pautada em desigualdade e assimetria entre os gêneros, e também, intragêneros. Estão em posição vulnerável à vitimização por violência, aquelas pessoas cuja orientação sexual e identidade de gênero não se enquadram nos padrões considerados normais, aceitáveis ou toleráveis socialmente, passando a ser julgados apenas pela sua orientação sexual, considerada abjeta (BUTLER, 2009).

A literatura analisada mostra que países da Europa e das Américas têm caminhado cada vez mais no reconhecimento da igualdade de direitos civis para a população LGBT. Por exemplo, já são 17 os países em que o casamento entre pessoas do mesmo sexo é permitido. No Brasil, a união estável entre essas pessoas é reconhecida por autorização do Supremo Tribunal Federal (STF) desde maio de 2011. O Programa “Brasil sem Homofobia”, (Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Combate à Discriminação/Secretaria Especial dos Direitos Humanos) desde seu lançamento, em 2004, busca superar a violência e a discriminação contra a população LGBT e fomentar a promoção de sua cidadania. E, regionalmente, diversas leis estaduais e municipais se direcionam para garantir direitos à população LGBT.

Na introdução do segundo relatório da SDH/PR está escrito que no Brasil, vive-se um “movimento paradigmático” em relação à busca pela garantia de direitos humanos da população LGBT. Todavia, na mesma medida em que há avanços e crescente busca por garantir o respeito devido a essa população, ocorrem reações contrárias, conservadoras e violentas que surgem de diferentes setores conservadores da sociedade. Por exemplo, recentemente o Projeto de Lei 122, que visa a criminalizar a homofobia, não foi aprovado para promulgação imediata, tendo sido pensada uma nova proposta que visa a reformar o Código Penal, cujas discussões ainda levarão muito tempo no Legislativo Brasileiro.

Esta revisão da literatura nacional e internacional segue duas vertentes: (1) uma análise situacional dessa população, dando-se ênfase aos problemas e às conquistas de inclusão social e legal; (2) e, especificamente, como as forças de segurança pública consideram a questão e estão atuando na proteção dos direitos desse grupo social. As duas vertentes são importantes, pois, de

um lado, as questões da “segurança” e dos “direitos” precisam ser tratadas como um bem de toda a sociedade, uma vez que elas promovem a coesão social; de outro lado, as forças de segurança têm o papel de prevenir crimes e manter a ordem dentro de parâmetros da legalidade.

Um ponto muito importante da literatura é o que mostra uma relação repressiva e repulsiva aos homossexuais pelas ditaduras e governos autoritários – momentos históricos em que o machismo e o patriarcalismo se exacerbam - como se a eliminação, o aprisionamento e o martírio de seus corpos constituíssem uma defesa da sociedade (SIBALIS, 2002; HEALEY, 2002; OCASIO, 2002; JENNESS et al., 2004; ASQUITH, 2004; HAUSER et al., 2005; GREENBERG, 2006; WYNNE, 2008; DENTON, 2009; CONWAY, 2009; MOTT, 2010; LEONARD, 2011; CASSAL et al., 2011; LOFTIN, 2012; WAHAB, 2012; GUIMARÃES, 2013; AVELAR, 2014).

Situação Mundial - A literatura consultada tem abrangência universal e demonstra inúmeras diferenças nas conquistas e situações da população LGBT no tempo e nos espaços sociopolíticos. Por exemplo, muitos textos dos anos finais da série aqui estudada e que se referem à Europa, à América do Norte, a alguns países da América do Sul e a países como Austrália e Nova Zelândia evidenciam como esse grupo vai adquirindo poder por meio de organização em grupos de interesse, manifestações públicas, parceria com órgãos governamentais e outros movimentos sociais. Assim conseguem interferir na elaboração de leis, políticas e planos de ação afirmativa (MOTT, 2006; MOTT et al., 2014; SKLANSKY, 2006; GAYOLA, 2006; SILVA, 2010; KELEHER et al., 2012; COSTA, 2012; FREIRE et al., 2012). Entre os direitos sobre os quais houve avanço estão o de união ou casamento civil e de adoção de crianças (GROSSI, 2003; MOTT, 2005; CARRARA et al., 2006; CARRARA, 2006; 2012; KEENAN, 2012), o de inclusão de indivíduos LGBT nas forças militares e forças armadas (CORONGES et al., 2013) e o de codificação dos crimes contra esse grupo como “crimes de ódio” (DUNN, 2010).

No entanto, a mesma literatura ressalta a pouca informação oficial que ainda existe sobre esse grupo (GREEN, 2004) e a resistência ideológica aos indivíduos LGBT apesar de seus ganhos de posição na sociedade (GROSSI, 2003; DALTON, 2007; LUNNY, 2011). Dentre os autores que mais tratam desse tema no Brasil e no mundo, destacam-se Martins (2002); Carrara (2006); Carrara et al. (2006); Mott (2006; 2010; 2014), Grossi (2003); Aran et al. (2004); Carrara et al. (2006); Chakrapani et al. (2007); Ripoll (2009); Goodmark (2013); Vargas (2013); Myers (2014); Stanley (2014). Vários desses estudos assinalam que tanto a vitimização social – discriminação, perseguições, assassinatos - como as discriminações judiciais são potencializadas por questões de classe e cor da pele, evidenciando que a violência contra as várias orientações sexuais e identidades de gênero têm diversos intervenientes além do foco na orientação sexual. E se articulam com a violência estrutural e com a violência da cultura patriarcal e modelo de família tradicional. Esses modelos, embora contrariados pela realidade, persistem na mentalidade das pessoas, alimentados por mitos sexuais, particularmente, os de origem religiosa que geram e mantêm a intolerância com o diferente (MOTT, 2006; CARRARA et al., 2006; DUNN, 2010; LUNNY, 2011). Tais resistências que se reproduzem no cotidiano revelam a enorme dificuldade de se conseguirem mudanças culturais relativas a temas de longa permanência nas mentalidades, como é o caso do patriarcalismo (MINAYO, 2005) com todas as suas derivações. Isso fica mais gritante em lugares como as prisões (PARDUE, 2011) onde os indivíduos LGBT geralmente são discriminados, maltratados e seviciados, reproduzindo abusos e crimes de ódio. Os estudos de Stotzer (2009) dão realce ao fato de a discriminação e a violência real e simbólica contra indivíduos LGBT começarem muito cedo na vida, através dos mitos sexuais inculcados pelas famílias e reforçados nas escolas.

Diferentemente dos avanços conseguidos no Ocidente – com várias exceções – a literatura mostra que persistem contemporaneamente situações graves de homofobia de Estado em vários locais

da Índia, (SAMUELS et al., 2006) e em alguns países da África onde a legislação criminaliza a população LGBT. A literatura assinala os casos de Nigéria e Uganda (STOUT, 2008; KUNTSMAN, 2008; SEMUGOMA et al., 2012; MAKOFANE et al., 2014; SAFRONOVA, 2014) e de Zimbábue (FRANKE, 2004).

Alguns autores analisam a violência dentro dos próprios grupos LGBT – tirando o foco apenas da sua vitimização (BAKER et al., 2002; KUEHNLE et al., 2003; SPEZIALE et al., 2006; WALTERS, 2009; TURNER, 2009; FINNERAN et al., 2013). Uma observação interessante assinalada por Lambie (2013) é que, em vários países, os grupos LGBT, que antes se colocavam como vítimas e procrastinados, partiram para exigir a criminalização daqueles que os discriminam, colocando a questão sexual dentro de uma lógica punitiva contra o “crime de ódio”. Essa categoria jurídica criada nos Estados Unidos para punir a violência contra negros, migrantes, judeus, gays, lésbicas, pessoas com deficiência, idosos e até policiais passou a vigorar também em relação à população LGBT em muitos lugares (JENNESS et al., 2004).

Situação no Brasil - No país é recente a produção de dados oficiais sobre a violência homofóbica. Somente em 2012 foi publicado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) o primeiro relatório sobre o tema. Nele se destacam as dificuldades de obtenção de dados confiáveis sobre os eventos violentos motivados por homofobia, dentre as quais, a não obrigatoriedade de envio de dados das Secretarias de Segurança Estaduais à União; a ausência nos Boletins de Ocorrência policiais de um campo específico que identifique a orientação sexual, a identidade de gênero ou a motivação homofóbica para o evento violento que gerou o registro; e a escassez de dados demográficos a respeito da população LGBT (BRASIL, 2012).

A própria construção dos dois relatórios pela Secretaria de Direitos Humanos (BRASIL, 2012; 2013) baseou-se em informações obtidas pelo Disque 100 (Disque Direitos Humanos da SDH/PR), que vem se consolidando como importante canal para o registro de queixas relacionadas às violações de direito de cunho homofóbico. Também foram obtidos dados do Disque 180 (Central de Atendimento à Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres), da Ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS) dos próprios movimentos LGBT. Porém, essas fontes não podem ser consideradas instrumentos idôneos para estudos estatísticos, uma vez que registram apenas o que lhes foi denunciado. É bem verdade que os relatórios apresentam também, como reforço para suas informações, dados noticiados pela mídia jornalística, sendo essa uma estratégia utilizada desde a década de 1980 pelos movimentos sociais LGBT. Contudo, destaca-se que a cobertura das informações restringe-se, ainda, aos crimes fatais, muitas vezes divulgados sem aprofundamento de suas conexões.

É importante ressaltar que a escassez de dados estatísticos confiáveis sobre a população LGBT no Brasil leva a lacunas que impactam negativamente a construção de políticas públicas de superação da homofobia. A entrada de um tema e sua manutenção na agenda política dependem, em grande medida, de como ele se torna uma questão de relevância pública, o que, em geral, ocorre com o apoio dos movimentos sociais dos grupos prejudicados.

Alguns estudos criticam a distância que existe entre as leis, políticas e planos e a realidade cotidiana, embora reconheçam a importância dos governos terem pautado o tema LGBT. Leal et al. (2009) chamam atenção para a falta de dados confiáveis a respeito desse grupo social. Carrara et al. (2003; 2010); Mott (2006; 2014); Ramos et al. (2006); Peret (2010); Souza, 2011; Mello et al. (2012); Prado et al., 2013; Mello (2014) ressaltam que embora nos últimos e recentes anos, haja esforços no sentido de dar visibilidade às violências que essa parcela da população sofre, eles não têm sido suficientes nem para ampliar uma consciência pública a respeito e nem para coibir abusos e violações. Continuam os crimes motivados por ódio e discriminações cometidos por grupos ou gangues que agem violentamente, ou mesmo, praticados pelo Estado na pessoa de seus representantes.

Outros estudos, em contraponto, apontam para alguns sinais de mudança. É o caso da pesquisa nacional realizada por Vera et al. (2005), por meio da qual, os autores observaram avanços da consciência social sobre os direitos da população LGBT, particularmente, nas gerações mais jovens que tendem a ser mais tolerantes e igualitárias. Pesquisa de Costa (2012) em Sergipe, igualmente, ressaltou a importância do movimento homossexual e também de agentes ligados à saúde e à segurança pública na consolidação da legislação estadual sobre as pessoas LGBT.

## 3.2 O CONHECIMENTO DOS POLICIAIS SOBRE A POPULAÇÃO LGBT

A literatura sobre esse assunto pode ser classificada em três grupos (1) os trabalhos que se referem à visão dos policiais sobre a população LGBT; (2) as vivências dos policiais LGBT dentro das corporações; e (3) as propostas e estratégias para o desenvolvimento de uma nova mentalidade nas corporações.

Sobre o primeiro ponto, alguns autores enfatizam os problemas e outros os avanços que vêm acontecendo em alguns países, regiões ou locais específicos. Mahapa (2013) realizou uma grande pesquisa em Nova Zelândia, na qual ressalta que a discriminação de natureza quase militar contra o grupo LGBT se inspira, reproduz e mantém o domínio heteropatriarcal e novas formas de marginalização. O mesmo observa Miles-Johnson (2013) num estudo realizado em Queensland, Austrália, sobre a dificuldade de denunciar maus-tratos, por medo da homofobia da polícia. Brechas na legislação e desrespeito aos direitos humanos reduzem ou suprimem a proteção a esse grupo social. Lyons *et al.* (2005) numa investigação com 152 policiais do Texas mostram que apesar da retórica de que eles tratam a todos igualmente, é elevado o grau de homofobia em suas percepções e atitudes. Um artigo de Carr (2003) sobre ataques e perseguição e até mortes de trabalhadores homossexuais na Jamaica ressalta que os policiais do país respaldam ou muitas vezes estão à frente desses atos abomináveis. Em Sri Lanka, Nichols (2010) encontrou, ouvindo a população LGBT, tratamento desrespeitoso e vitimização de pessoas LGBT por policiais, o que inclui abuso físico, verbal, sexual e incriminação por serem transgêneros e homossexuais. Numa pesquisa realizada em Sidney, Moran *et al.* (2004) assinalaram que, quando os homossexuais e transexuais são ouvidos sobre suas relações com a polícia, costumam relatar agressões ou expressões de ódio que vivenciam ou presenciam, o que redundava em inúmeros problemas: subnotificação dessas violências, falta de confiança para denunciar agressões, sentimentos de desdém e de não reconhecimento e, o mais comum, frequente indeterminação de culpa, nos casos relatados aos agentes. O mesmo foi encontrado por Dalton (2007) e, recentemente no Brasil, por Prado *et al.* (2013) numa pesquisa empírica sobre a formação dos policiais a respeito da população LGBT em cinco estados brasileiros: Goiás, Santa Catarina, Alagoas, Minas Gerais e Pará. Esses últimos mostram que o preconceito homofóbico é parte constitutiva da dinâmica institucional e da formação dos agentes, o que se reflete nas formas despectivas de atendimento e na recusa de investigar crimes homofóbicos. Não há política de apoio a esses grupos nas unidades policiais e os que mais sofrem com as discriminações são os travestis e os transexuais.

Na literatura que aponta alguns avanços na forma como os policiais tratam a população LGBT está a pesquisa de Wolf *et al.* (2007) que analisou o atendimento prestado a 1.896 indivíduos LGBT em Minnesota entre 1990 a 2000, e concluiu que as respostas dos agentes não são unívocas: parte dos policiais os atendiam vitimando-os ainda; outra parte, porém, manifestava respeito e os tratava condignamente. Bernstein *et al.* (2012) também analisaram o atendimento a indivíduos LGBT num departamento de polícia do sudoeste americano.

Esses autores concluíram que nas unidades policiais onde existe um ambiente de tolerância e respeito a esses cidadãos, em geral, os agentes os conhecem e lidam com eles na vida comunitária e

no trabalho. Ou seja, as relações sociais de convivência entre indivíduos LGBT e policiais em que os primeiros são vistos como pessoas e cidadãos e não apenas como portadores de uma orientação sexual são as melhores preditoras de atitudes respeitadas por parte dos agentes. Younglove *et al.* (2002) já em 2002 ressaltavam avanços na forma como os policiais de Londres agiam frente às denúncias de violência entre casais hetero e homossexuais. Em suas pesquisas, encontraram um tratamento respeitoso igual para ambos os grupos. E em 2010, um estudo de Dunn (2010) confirmou o de Younglove *et al.* (2002) mostrando que, na análise do atendimento do policial inglês à população em geral e ao grupo LGBT que denuncia agressões e violências não foi encontrada discriminação por orientação sexual.

Alguns autores como Myers *et al.* (2004) e Fournier (2007) trataram da entrada de gays e lésbicas na corporação militar e policial. Fournier (2007) estudou as percepções dos militares e policiais homossexuais sobre sua situação nas corporações. Os entrevistados ressaltaram o indubitável progresso das forças armadas e das instituições policiais na aceitação da homossexualidade. Já Myers *et al.* (2004) comentaram que, por ser bastante ameaçador para esse grupo estar numa instituição tão machista, esses profissionais precisam desenvolver uma reputação de “bons policiais”, porque só assim seu desempenho como agentes supera sua imagem, comumente vista apenas sob a ótica da orientação sexual. Essa evolução na aceitação da homossexualidade detectada em pesquisas, porém, convive também com o chauvinismo machista arraigado na cultura das forças armadas e da polícia. Já os policiais homossexuais consideraram sua experiência nas corporações de forma positiva, assim como seu convívio com a comunidade LGBT. Muitos deles referiram que, em geral, os cidadãos que precisam de seus serviços costumam comentar que eles são mais humanos e compreensivos.

Em relação às estratégias para produzir mudanças culturais dentro das corporações, Patlakas (2013) resalta que é preciso conhecer as barreiras a serem vencidas. Esse autor mostra que a melhoria da polícia depende e muito de mudanças tanto da cultura como da educação. Pois nesses dois âmbitos, o padrão patriarcalista de relações sexuais domina, apesar de a realidade mostrar, na prática, o avanço na visibilidade e no poder dos homossexuais em boa parte dos países. Ele chama atenção para a necessidade de se investir em novas atitudes cognitivas e em desconstrução de bloqueios emocionais e mitos, sobretudo, os que provêm de crenças religiosas a respeito do que é certo ou errado na prática da sexualidade. É importante também a contribuição de Pinc (2011) sobre a necessidade de treinamento dos policiais não apenas sobre a forma protocolar de como devem atender aos indivíduos LGBT, mas também quanto aos fundamentos dos direitos humanos que lhes conferem cidadania.

Nesse sentido, alguns exemplos são paradigmáticos. Silva (2010) fala da importância e efetividade que têm tido os cursos oferecidos aos policiais do Rio Grande do Sul sobre a população LGBT, em que atuam juntos professores de áreas humanísticas e ativistas homossexuais. Costa (2012) resalta a relevância da experiência do movimento homossexual de Aracaju que se associou aos agentes de segurança pública para implementação de políticas e consolidação de direitos da comunidade LGBT de Sergipe. Comentando o comportamento respeitoso dos policiais ingleses, Dunn (2010) sugere a importância da articulação dos grupos militantes LGBT com os formadores dos agentes, em favor do desenvolvimento de uma nova mentalidade na justiça criminal. Digna de nota é a experiência narrada por Mcghee (2003) denominada “comunidade segura” em Hampshire. Esse autor resalta que a comunidade ativa LGBT, movimentos de cidadania e os policiais locais se uniram primeiro para compreender os “crimes de ódio” contra os homossexuais que vinham ocorrendo na localidade e, em continuidade, para promover ações a favor da convivência pacífica. Esse trabalho tornou patente a eficácia de uma articulação cidadã em prol da igualdade de gênero e contra a violência, ação elogiada pelo movimento LGBT local.

No estudo de Prado *et al.* (2013) mesmo fazendo duras críticas à situação da formação e da conduta da polícia em relação à população LGBT, os autores descrevem uma experiência importante no Pará, denominada “Ponto de Paz” que vai ao encontro da ideia de “comunidade segura” citada por Macghee (2003). É uma iniciativa que reúne a polícia militar e uma organização não governamental, a

GRETTA (Grupo de Resistência de Travestis e Transexuais da Amazônia) e cumpre papel importante de conscientização e orientação de conduta dos policiais na abordagem de homossexuais e transgêneros. E desses, quanto a seus direitos e sobre a forma como se comportar frente aos agentes. No mesmo Estado, a polícia civil criou um núcleo de atendimento a grupos vulneráveis que reúne quatro delegacias especializadas, sendo uma delas, para dar atenção à população LGBT. A questão que ficou para os pesquisadores (Prado *et al.*, 2013) é o fato de que nada está consolidado e institucionalizado e enfrenta a forte ideologia machista das corporações.

### 3.3 REPRESENTAÇÕES E PRÁTICAS DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA SOBRE A POPULAÇÃO LGBT E A VISÃO DESSE GRUPO SOBRE O TRATAMENTO QUE RECEBE

Visão dos policiais e guardas municipais - Esses agentes foram indagados sobre o que percebem como violência contra a população LGBT, sobre as situações mais frequentes que motivam o atendimento policial a essa população e sobre a forma como atuam na prática.

As agressões e crimes contra a população LGBT na visão dos policiais e guardas se configuram principalmente de quatro maneiras: (1) a violência interativa relacionada aos crimes passionais (entre parceiros); (2) a violência por motivos lucrativos – também associada à lesão corporal e contra o patrimônio (roubos, furtos, golpes, “boa noite Cinderela”, chantagem e extorsão); (3) homicídios provocados por vingança; e (4) suicídios motivados por homofobia. Comumente, essas dinâmicas de violência interagem, se sobrepõem e se interpenetram nas suas falas e nas práticas citadas pelos agentes.

As definições de violência encontradas nas falas dos agentes entrevistados sugeriram um significativo leque de concepções, expressando certo espaço de interpretação na caracterização dos eventos. As visões dos policiais militares e civis diferem entre si. Mas os depoimentos dos guardas municipais se aproximam aos dos policiais militares. Esses últimos estão em contato direto com a população LGBT e o fato de terem que mediar diferentes situações conflituosas lhes impõe uma conduta extremamente pragmática e funcional.

Os relatos dos participantes das três capitais englobam desde assassinatos, brigas de rua, agressões físicas à população LGBT- principalmente travestis - passando por formas de violência psicológica como xingamentos, humilhações, ofensas e expulsão de estabelecimentos comerciais, discriminação na família e agressões contra casais homoafetivos que expõem publicamente gestos de carinho. Tais casos são considerados comportamentos inadequados e merecem reprovação. Nessa linha, alguns agentes qualificam como afrontosas algumas posturas da população LGBT em relação a eles, incluindo-se queixas de assédio sexual. Muitos alegam também que agem (preconceituosamente) pressionados pela população que se sente desrespeitada e incomodada pela presença e pelas manifestações afetivas entre os homossexuais. Pode ser dito que, na visão de alguns agentes de segurança o homoerotismo em si é uma violência ou “atentado ao pudor” e, o machismo, compreendido como uma característica da formação policial.

Embora em sua maioria os agentes de segurança sejam preconceituosos em relação ao homoerotismo, eles mencionaram o temor de serem qualificados como homofóbicos pelos indivíduos LGBT. Vários deles também se queixaram de uma postura autodepreciativa e vitimizadora por parte da

população LGBT, que quer “levar tudo para o lado da homofobia”. Em vários depoimentos, identificou-se o quanto os comentários jocosos estão presentes nos relatos sobre a interação dos agentes com a população LGBT. Mas, os policiais e guardas consideram que os apelidos de “veado”, “bicha” não podem ser caracterizados como essencialmente ofensivos em relação à orientação sexual e precisam ser compreendidos como uma forma de tratamento já “normal, o palavrão está no sangue mesmo” referindo-se à naturalização da linguagem despectiva no cotidiano. Desta forma, pode-se pensar o quanto é difícil caracterizar a homofobia, tomando por base uma forma de estar no mundo policial que entende este tipo de tratamento como natural ou, no máximo, como uma injúria.

O travesti é a figura que carrega o peso mais estigmatizado do grupo LGBT (nesse caso inclui estigmas de sexualidade, mas também de identidade de gênero) e é a parcela que mais “demanda atuação da polícia”. Nota-se, entretanto, que existe um reducionismo na percepção pelos agentes sobre a população LGBT como se toda ela fosse composta por travestis. Essa visão toma por base estereótipos dos travestis que exercem a atividade de profissional do sexo.

Em boa parte dos relatos de grupo, os policiais e guardas sustentaram que oferecem à população LGBT um atendimento igualitário como a qualquer cidadão. E frequentemente o atendimento diferenciado foi considerado uma espécie de “discriminação às avessas”. Outro ponto importante também tratado nas discussões de grupo diz respeito às violências simbólicas que também se fazem presentes na interação entre a polícia e população LGBT. O caso típico é o de alguém identificado como integrante dessa população que recorra ao atendimento numa delegacia e seja preterido em função da visão dos agentes de que existam outros casos considerados mais sérios. “Tomar chá de cadeira” foi a expressão utilizada por policiais para enfatizar as situações em que a manifestação do preconceito ocorre de forma sutil e diz respeito a uma série de táticas que podem desestimular os indivíduos LGBT a prosseguirem nas queixas e registros de ocorrências nas delegacias.

As demandas para atuar de modo repressivo contra a população homossexual que exhibe comportamento considerado desviante, como é o caso de abuso ou tráfico de drogas ou demonstração de carícias em público, são consideradas uma exigência da própria sociedade. Essa visão é reiterada principalmente pelos policiais militares e guardas municipais. Desta forma, há uma retroalimentação do preconceito e da discriminação, num movimento recursivo que enreda a população com seus valores conservadores e as forças de segurança que também os mantêm e os reproduzem.

A visão da população LGBT sobre a atuação dos policiais e dos guardas - expressa que houve avanços evidentes na qualificação da atuação dos agentes de segurança pública quanto ao reconhecimento de seus direitos. No entanto, embora tenham sido relatadas experiências de atuações corretas e respeitadas, predominaram os depoimentos sobre vivências pessoais ou testemunhais a respeito de ações violentas, preconceituosas e negligentes. Sentimentos de receio, medo, insegurança e desconfiança foram citados nas falas, configurando, em geral, uma avaliação ainda muito negativa sobre o modo de agir das forças de segurança pública em relação à população LGBT.

Em geral, a atuação dos policiais militares, comparada às demais corporações, foi considerada como a mais “truculenta”, “agressiva” e “violenta” nas abordagens de rua e na condução de outras ações. Os relatos sobre a atuação dos guardas municipais - entrevistados somente no Rio de Janeiro e na Paraíba - foram muito semelhantes às que se referem aos policiais militares. Houve muitas críticas sobre abordagens das pessoas LGBT em locais públicos, realizadas de forma preconceituosa e até mesmo fisicamente violenta. Quanto aos policiais civis, as críticas se concentraram, principalmente, sobre o momento de realização dos registros de ocorrência, quando consideram, salvo exceções, que as atitudes e práticas dos agentes são negligentes, indiferentes, desqualificam as demandas e denúncias e culpabilizam a vítima. Cabe destacar que, muitas vezes, os indivíduos LGBT nem vão à delegacia, justamente pela descrença no acolhimento e na investigação do caso e também por medo de retaliações,

humilhações, maus-tratos, portanto, de serem revitimizados nesses espaços.

Os relatos da população LGBT apontaram para diferenciações por gênero na atuação dos policiais e dos guardas e indicaram que quanto mais a expressão da identidade de gênero se afasta do considerado normal, maior é a vulnerabilidade da pessoa LGBT tanto a possíveis agressões como a atitudes preconceituosas por parte dos policiais e guardas. É o caso das lésbicas muito masculinizadas, dos gays mais afeminados, das transexuais e travestis, sobretudo daquelas que trabalham nas ruas como prostitutas. Sua estética e demanda por reconhecimento de identidade de gênero, tais como o nome social, geram estranhamento que, por sua vez, se expressa em expressões de repulsa como agressões físicas e verbais. Seu histórico de rejeição muitas vezes começa na família de onde saem ou são expulsas. Nas ruas e nos locais de prostituição, elas ficam mais expostas ao uso abusivo de álcool e outras drogas e a diversos tipos de violências, inclusive, a represálias policiais. Ainda no que tange à população de travestis e transexuais, é importante assinalar que existe um grande desconhecimento por parte dos agentes públicos de segurança acerca do “nome social”.

Para a população LGBT, a atuação dos policiais e dos guardas é também marcada pelas diferenciações por classe, cor da pele/raça e territórios. Um tema que se destacou em todas as entrevistas foi a afirmação de que a abordagem policial não só é diferenciada pelas questões de gênero, mas também, pelo local que os indivíduos LGBT frequentam ou residem, sua cor de pele e sua classe social. Embora tenha surgido como relevante em todas as cidades, o tema das desigualdades e das diferenciações injustas e preconceituosas destacou-se, particularmente, nos relatos dos entrevistados LGBT do Distrito Federal, onde a atuação policial é percebida como nitidamente diferente quando se compara o Plano Piloto às cidades satélites. Principalmente os policiais militares foram descritos como muito mais truculentos e agressivos com as populações que habitam as regiões de periferia, sobretudo se forem negros. Cabe ressaltar que não só a atuação policial é vista como de melhor qualidade na região central, mas também uma série de outros serviços, tais como os de saúde, de educação e de transporte. Um dos motivos alegados para essa atuação mais respeitosa no Distrito Federal é a concentração de funcionários de alto escalão do governo, de diplomatas, políticos e de seus respectivos familiares.

Uma questão que se destacou nas falas das pessoas LGBT, quando avaliaram a atuação da polícia e da guarda municipal, é sua tendência de culpabilizar as vítimas. Os entrevistados consideram que o comportamento dos policiais é marcado pelo pressuposto de que a pessoa LGBT provocou a própria agressão que sofreu. Tal atitude redundava na desqualificação das demandas dessa população e na banalização das violências perpetradas contra ela. Para garantir um bom atendimento ou ter seus direitos garantidos, a comunidade LGBT tem que desenvolver várias estratégias, tais como: conhecer pessoas influentes e apelar para elas; estar acompanhado de representantes de movimentos sociais; ou mesmo, ter atitude suficiente para expressar conhecimento de seus direitos e exigir tratamento respeitoso e adequado no encaminhamento do caso.

Neste estudo foi possível conhecer uma delegacia especializada em crimes homofóbicos, sediada em João Pessoa/PB, que teve ótima avaliação por parte da comunidade LGBT. Os relatos indicam bom acolhimento e tratamento respeitoso dos profissionais que atuam nessa Unidade que existe desde 2009, assumindo todas as ocorrências de homofobia contra a população LGBT, menos os homicídios que, desde 2011, estão sob a responsabilidade da Delegacia de Homicídios, onde a questão da motivação homofóbica passou a ser diluída. A Delegacia Especializada em Crimes Homofóbicos somente acompanha esses casos conjuntamente com a Secretaria da Mulher e Diversidade Humana e através do Movimento do Espírito Lilás (MEL). Na referida Secretaria, desde 2007, existe uma gerência de direitos sexuais onde são feitas as notificações informais de casos de agressão homofóbica e dos homicídios por essa causa, por meio de informações recolhidas nas mídias e provenientes do próprio movimento LGBT. É de se notar que a Delegacia que atende à população LGBT sempre teve muito pouco

apoio da Secretaria de Estado de Segurança da Paraíba.

A criação de Delegacias Especializadas em Crimes Homofóbicos foi pauta de debate das Conferências Nacionais LGBT, ocorridas em 2008 e 2011. A proposta, entretanto, não foi aprovada. A discussão que envolveu movimentos sociais, militantes e especialistas, girou em torno de uma questão: “ter um atendimento especializado” ou “especializar os atendimentos em todas as delegacias e nas corporações policiais e guardas municipais”. Venceu a perspectiva de qualificar e especializar todos os serviços existentes, com o argumento do próprio movimento LGBT de que todas as delegacias devem estar preparadas para atender suas demandas.

Sobre a escassez de dados confiáveis na visão dos agentes de Segurança Pública - Na visão dos policiais militares, civis e guardas há uma gama de dificuldades para que se realizem os registros das violências contra a população LGBT. A Polícia Militar, apesar de não ser a instituição que elabora o registro de ocorrência, faz os atendimentos e as abordagens a toda população. No Distrito Federal, policiais militares relataram sua dificuldade de notificar por não terem um formulário institucional oficial. Agentes gays da Polícia Militar do Distrito Federal relataram uma dupla discriminação quando atendem a população LGBT, pois tanto eles quanto as vítimas sofrem preconceito quando chegam às delegacias: o descaso é com as vítimas e com eles.

Um relato comum entre os policiais civis foi que o detalhamento do registro dos crimes contra a população LGBT depende do escrivão que, no histórico, pode ou não fornecer detalhes tais como, se a vítima é uma pessoa LGBT, se tem companheira ou companheiro, seu nome social, entre outros. Entretanto, essa maneira de qualificar a informação com foco na homofobia como possível motivo das agressões é rotina na Delegacia Especializada em Crimes Homofóbicos da Paraíba e do Distrito Federal. Ressalta-se que o Rio de Janeiro é a única Unidade da Federação, dentre as pesquisadas, que possui, em seu “Sistema de Controle Operacional” da Polícia Civil, um campo específico para registrar a homofobia como “motivo presumido”, embora os relatos da população LGBT revelem que ainda há muitas dificuldades para se realizar esse registro. As informações contidas no referido sistema servem tanto para os processos de investigação quanto para filtros de pesquisa e estudos.

Na Paraíba, não existe um modelo único do Boletim de Ocorrência. Cada Delegacia cria o seu para registrar quaisquer tipos de crimes. Também, o armazenamento das informações é inadequado, seja em meio físico, seja em meio digital. No Distrito Federal, os policiais civis citaram que há investigadores que têm “gana de resolver o caso”. Mas, em geral, o que é valorizado é a investigação do crime em si, sem focar se houve motivação homofóbica. Relataram, ainda, que além da lacuna para o registro do nome social no Boletim de Ocorrência, o BO só dispõe de duas alternativas de sexo: feminino ou masculino, sem espaço para a menção de outras identidades de gênero.

No Rio de Janeiro (como também no Distrito Federal), os policiais civis ressaltaram que todo crime, mesmo os de menor potencial ofensivo, são registrados para que constem nas estatísticas. Porém, consideraram de difícil concretização o registro de ocorrência de agressões ou outros crimes contra a pessoa transexual, pois lhes falta um documento jurídico que comprove sua nova identidade de gênero. Nesse caso, questiona-se o porquê do não cumprimento da portaria que garante o tratamento e o registro do nome social das pessoas trans pelos agentes públicos, inclusive os de segurança pública (MPOG, Portaria 233/2010).

As Guardas Municipais de João Pessoa e do Rio de Janeiro possuem instrumentos específicos para registro. Em João Pessoa, a atuação dos guardas é registrada em um livro de ocorrência, que tem um modelo específico para captar as informações das pessoas envolvidas, o horário e a identificação do caso. Essas informações são encaminhadas à direção da instituição e à Secretaria de Segurança que faz a análise das mesmas. No Rio de Janeiro, dados dos atendimentos dos guardas são registrados no

“Termo de Registro de Ocorrência” (TRO). Eles distinguiram duas condutas distintas quanto à notificação das queixas da população LGBT, dependendo do território: na zona sul, as pessoas frequentemente se recusam a fazer o registro para não se exporem; e no Centro, as pessoas são mais abertas a registrar as ocorrências.

Visão das pessoas LGBT sobre os registros de ocorrências – Nas três localidades pesquisadas, os problemas de registro das ocorrências se iniciam na interação da população LGBT com os policiais civis, militares e guardas municipais. Na Paraíba, uma entrevistada lésbica destacou que apesar da existência da Delegacia Especializada na capital, infelizmente muitas pessoas desacreditam dos trâmites, pois as denúncias quase sempre redundam em nada. As pessoas transexuais e travestis pouco registram por medo de serem revitimizadas.

Foi ressaltado por todos os grupos e entrevistados que existe um grande esforço dos movimentos LGBT para melhorar as notificações e para orientar as vítimas a denunciarem. No entanto, os vários entrevistados disseram que, na prática, a capacitação dos agentes de segurança ainda é muito falha. Por exemplo, a maioria desconhece as portarias sobre o uso do nome social. Nos atendimentos e abordagens de rua, os registros de ocorrência foram qualificados como piores nas periferias, onde a população LGBT é tratada com indiferença e de forma agressiva e intimidadora, desanimando as vítimas de prestarem queixas. No Distrito Federal comentou-se que o número de homicídios entre a população LGBT e de suicídios dos jovens LGBT “é muito alto” e que esse fato merece ter maior visibilidade.

No estado do Rio de Janeiro, os relatos apontam que permanece a dificuldade da notificação, a despeito das capacitações sobre questões relativas à população LGBT, do “Programa Rio Sem Homofobia” e da vigência da portaria que determina o uso do nome social. Por isso, os movimentos LGBT costumam acompanhar as vítimas ou orientá-las a argumentar pela inclusão da motivação homofóbica no registro, quebrando a resistência do agente da lei. No entanto, um representante de organização LGBT do Estado considera que tem aumentado o número de registros de atendimento, tanto na polícia quanto nas entidades de defesa dos direitos humanos assim como nas delegacias de mulheres. O Rio de Janeiro se diferencia dos dois outros locais estudados porque se tornou o primeiro Estado do país a incluir no registro de ocorrência, a orientação sexual e identidade de gênero das vítimas, dos autores e das testemunhas dos crimes homofóbicos e a homofobia como “motivo presumido de crime”. Essa foi uma conquista do movimento LGBT. Referindo-se às agressões contra as mulheres lésbicas, o militante LGBT do Rio de Janeiro avalia que a melhoria no atendimento e nas notificações tem tornado evidentes violências sexuais historicamente cometidas contra elas por parte de pais, irmãos e outros homens, cuja motivação é o poder machista.

As transformações foram observadas também pelo movimento LGBT da Baixada Fluminense que considerou positivo o atendimento na Delegacia de Homicídios dessa área, após capacitação dos policiais civis, militares e guardas municipais. Contudo, os entrevistados do Rio de Janeiro afirmaram que ainda é preciso acionar pessoas conhecidas e de prestígio para que algumas delegacias realizem o registro de agressão por razões homofóbicas devidamente.

As dificuldades para notificar e as estratégias para pressionar os policiais e guardas a darem o tratamento adequado e respeitoso aos indivíduos LGBT foram comuns nas três Unidades Federativas pesquisadas. As lideranças do movimento LGBT têm um papel importante, igualmente em todas as localidades, pois, não só oferecem apoio e orientação como também acionam redes de contatos institucionais e hierarquicamente superiores aos agentes que oferecem resistência. Se a realização dos registros de ocorrência é um processo muitas vezes difícil para a população LGBT, os desdobramentos dos registros em investigações e a solução dos casos são praticamente inexistentes e consideradas “quase impossíveis de acontecerem”.

Segundo a população LGBT, um argumento comumente utilizado pelos policiais civis ao demonstrarem resistência na hora de registrar uma ocorrência é o fato de não haver lei tipificando a homofobia como crime. Assim, a motivação homofóbica dificilmente encontra espaço nos registros policiais, o que contribui para sua manutenção na invisibilidade. A criminalização da homofobia foi um tema de debate entre os entrevistados, e vários consideraram que, mesmo se os crimes homofóbicos forem tipificados legalmente, o tratamento oferecido pelos policiais e guardas vai depender do profissional que atende, pois o preconceito e a discriminação não desaparecem somente com a letra da lei.

Em síntese, há muitas variáveis envolvendo as deficiências nos registros de ocorrência das violências contra a população LGBT e no encaminhamento dos processos à justiça: falta de uma orientação e instrumentos institucionais padronizados para todo o país que inclua o crime homofóbico; dependência de uma postura individual mais ou menos sensível à questão da homofobia por parte dos agentes; registro realizado por obrigação, porém sem reconhecimento da importância dessa ação e sem dar-lhe uma descrição circunstancial adequada; medo das vítimas de passarem por represálias dos agentes da lei, de revelarem sua condição às famílias ou de sofrerem humilhações públicas; falta de uma rede de informações que acompanhe todo o fluxo que vai da notificação até a resolução dos casos no âmbito judicial; falta de capacitação continuada para os profissionais da área de segurança sobre como realizar os registros e sobre os direitos da população LGBT.

Sobre a formação dos policiais e dos guardas sobre os direitos da população LGBT, primeiramente, se verifica uma progressiva melhora, com destaque para as competências técnicas e operacionais e o compromisso dos agentes com a garantia dos direitos humanos da população em geral. Contudo, é unânime a constatação da incipiência e insuficiência do tratamento do tema da diversidade sexual. Muitos agentes comentaram que as capacitações, na verdade, não são exitosas porque não os preparam para uma efetiva mudança de comportamento, de atitudes e de valores. Segundo eles, os preconceitos fazem parte da sociedade e estão cristalizados em muitas pessoas. No entanto, alguns afirmaram que, em função de capacitações que tiveram, sentem-se capazes de lidar com o público LGBT. Praticamente todos comentaram sobre a importância da capacitação para promover mudanças de atitude e de comportamentos, ressaltando a reflexão e o debate que os cursos propiciam e disseram que os cursos devem ser voltados para orientações acerca do acolhimento às pessoas LGBT, para o estabelecimento de uma postura compreensiva do policial e para desconstrução de preconceitos e mitos, desenvolvendo sua empatia para interlocução com o outro.

As iniciativas de formação existentes, embora consideradas positivas, foram vistas como pontuais e com dificuldades para alcançar todos os profissionais. Além disso, seguem o interesse de cada gestão. Praticamente todos os entrevistados comentaram a inexistência de uma diretriz institucional sobre como proceder em relação à população LGBT.

Os policiais e guardas que mais participam de processos de formação sobre o tema LGBT são os que entraram recentemente na instituição (já que os cursos de formação inicial abordam a temática) e os que trabalham em áreas de concentração da população LGBT. Entre os que buscam espontaneamente cursos sobre a temática, estão os próprios policiais LGBT. Os representantes do movimento LGBT também promoveram cursos de capacitação para os agentes, no intuito de cooperarem para a compreensão de suas demandas. Tais cursos foram muito bem avaliados pelos policiais e guardas.

Dentre os problemas que dificultam a formação, os agentes mencionaram muitas resistências culturais de parte dos policiais civis, militares e guardas, nos três locais pesquisados. Há ainda uma forte carga pejorativa em relação às pessoas LGBT e uma falta de reconhecimento de suas vulnerabilidades. Alguns policiais mencionaram que não veem necessidade de promover treinamento específico para o atendimento à população LGBT. A formação neste tema é um desafio constante pela necessidade de

romper com a falsa ideia de que, como servidores públicos, estariam supostamente aptos a tratar a todos os cidadãos igualmente. Também existe uma forte influência dos mitos religiosos no julgamento e no atendimento dos policiais e guardas às pessoas LGBT.

Praticamente todos os grupos de policiais entrevistados teceram críticas à qualidade dos cursos ofertados sobre o tema LGBT: (1) superficialidade na abordagem do assunto; (2) desatualização dos conteúdos dos cursos, que não passaram por mudanças teóricas nem metodológicas no decorrer dos anos; (3) falta de periodicidade e pouca frequência da formação permanente; (4) forma constrangedora e, por vezes, agressiva de abordagem do tema LGBT; (5) uso de estratégias metodológicas não participativas; e (6) (falta de) parceria entre instituições externas e as de segurança pública.

Em resumo, o processo de formação quando realizados apenas pelos próprios instrutores policiais foram avaliados, predominantemente, como pouco eficientes, enfadonhos e cansativos. Por outro lado, os dados aqui apresentados mostram que se as capacitações forem realizadas em colaboração com pessoas das universidades e dos movimentos LGBT, com conteúdos atualizados e metodologias participativas e interativas, têm potencial de sensibilizar e de provocar mudanças nas atitudes e na atuação dos policiais.

Na avaliação de políticas e ações de enfrentamento à homofobia, foram reconhecidas, sobretudo, as iniciativas de capacitação e a Delegacia Especializada em Crimes Homofóbicos na Paraíba. Essa unidade provocou impacto positivo no atendimento à população LGBT, sobretudo em João Pessoa, segundo policiais, guardas e população LGBT, embora seja pouco conhecida na cidade e não atue nos casos de homicídios contra esse grupo.

No Distrito Federal, destacaram-se os relatos sobre uma cartilha sobre abordagem a população LGBT, usada por alunos do curso de especialização ofertado pelo NEVIS em parceria com a SENASP. Essa cartilha não chegou às Delegacias e nem se universalizou nas corporações, embora sua qualidade e a abordagem policial a pessoas transexuais e travestis tenham sido elogiadas. Muitos entrevistados se lembraram dos cursos à distância ofertados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP e houve menção ainda, a uma Coordenadoria cujo objetivo seria o de atuar frente aos crimes contra o público LGBT, agregando várias Delegacias, que não se efetivou.

O decreto estadual 43.065, de 8 de julho de 2011 que dispõe sobre o direito ao uso do nome social por travestis e transexuais na administração direta e indireta do Estado foi citado pelos policiais civis e guardas municipais do Rio de Janeiro, mas não pelos policiais militares, que negaram conhecer qualquer iniciativa dos órgãos de segurança pública para o enfrentamento da homofobia. Os policiais do Distrito Federal mencionaram o Centro de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar/CPCDH-PMDF que agrega e ajuda a desenvolver os projetos sociais da PMDF. Na Paraíba, os policiais militares avaliaram que a Coordenadoria de Direitos Humanos e Integração Comunitária da corporação do Estado deveria se responsabilizar pela divulgação dos direitos da comunidade LGBT e como tratá-la, assim como faz para outros grupos como os de mulheres e negros.

Os guardas municipais de João Pessoa relataram que não há nenhuma iniciativa específica de sua corporação voltada para a população LGBT. Os casos de violência praticados pelos guardas são tratados no âmbito da Ouvidoria da Guarda. Segundo os guardas municipais do Rio de Janeiro, houve uma tentativa frustrada da gestão municipal de qualificar o atendimento da Guarda Municipal em relação às travestis. Na avaliação desses agentes a atuação das instituições de segurança “é basicamente no cumprimento das leis, não especificamente no combate à homofobia”. Um guarda municipal transexual lembrou positivamente de palestras para a corporação ministradas pela Coordenadoria Especial da Diversidade Sexual. Essa Coordenadoria, criada em 2011, vem desenvolvendo ações no sentido de coibir a discriminação contra a população LGBT.

A população LGBT apontou a incipiência de iniciativas de enfrentamento da homofobia por parte da segurança pública, com exceção do estado do Rio de Janeiro, onde se destacou uma iniciativa mais consolidada - o Programa “Rio Sem Homofobia”. Nesse Estado há iniciativas de capacitação sistemática e conjunta entre lideranças do movimento LGBT e instrutores de segurança pública, que foram avaliadas positivamente. As estratégias de formação de novos agentes, que agregam temas de direitos humanos são conhecidas, principalmente, pelos militantes de orientação LGBT que participam dessas iniciativas. Um representante desse movimento detalhou o Programa “Rio Sem Homofobia”, priorizando três pilares: (1) articulação intragovernamental e com a comunidade LGBT; (2) criação de um orçamento próprio para garantir a sustentabilidade e a tutela do Estado; e (3) criação de mecanismos técnicos para o desenvolvimento das ações de parceria, sendo um deles a capacitação das Polícias e da Guarda Municipal, visando à prevenção da violência homofóbica. Além do Programa referido, a Polícia Civil, há quatro anos, organiza uma reunião na semana anterior ao carnaval, a fim de preparar seus delegados e inspetores para atenderem às demandas da população LGBT. Essa se tornou uma iniciativa rotineira e institucionalizada, e diminuiu as situações de violência contra essa população. Atualmente, no estado do Rio de Janeiro existem o “Disque Cidadania LGBT 24 horas” e quatro “Centros de Cidadania”, onde são oferecidos apoio jurídico, psicológico e social, além do plantão durante o carnaval. Esses centros funcionam das 9 às 18 horas. Como resultado da política afirmativa, aumentou o número de registros de ocorrências envolvendo a população LGBT, tanto na polícia quanto nos serviços de direitos humanos. Recentemente, foram contabilizados 17 mil atendimentos em quatro anos no Disque Cidadania LGBT. E na polícia existe um banco de dados há cinco anos. O entrevistado considera que houve uma mudança na cultura institucional, sobretudo, na Polícia Civil, no sentido de compreender a importância de se incorporar o tema. Esse militante destacou a existência de uma lei estadual sobre o direito de pensão para companheiros do mesmo sexo, no caso dos servidores estaduais. No entanto, esse militante ressaltou que há muito para se fazer, sobretudo frente ao recrudescimento do fundamentalismo religioso, sobretudo dentro da Polícia Militar.

Integrantes do movimento LGBT de outras cidades do Rio de Janeiro têm observado uma visível transformação das Polícias e da Guarda, graças a uma boa interlocução com as organizações LGBT para planejar e organizar as Paradas Gays. Destacaram a importância da articulação da rede local, envolvendo policiais, delegados, secretários municipais e políticos locais, para juntos enfrentarem as situações de violência, fazendo valer os direitos desse segmento social. Consideram o Programa “Rio Sem Homofobia” inquestionável, mas sem a mesma efetividade fora da capital. Por isso, têm desenvolvido outras articulações, por exemplo, com o Fórum LGBT do Sul Fluminense que tem ajudado a melhorar o diálogo com a PM e o Exército.

O Estado da Paraíba é pioneiro no país na criação de celas especiais para transexuais no sistema penitenciário, como resposta ao desrespeito praticado pelos agentes de segurança pública às pessoas transexuais e travestis. Essa iniciativa foi lembrada pela população LGBT. Esses militantes comentaram ainda que a Secretaria de Segurança apoia a realização de seminários de algumas organizações LGBT. Mas no geral, as falas foram marcadas pelo descrédito nos dispositivos de segurança pública e nas propostas de políticas para esse grupo social, ressaltando que deveria haver uma política pública - fosse ela de segurança, de saúde ou de educação - com diretrizes e propostas de ação claras. Um policial gay da Paraíba destacou o trabalho de acompanhamento jurídico às pessoas agredidas por motivos homofóbicos que vem sendo feito em João Pessoa com a adesão da OAB, do delegado da Delegacia Especializada e da própria comunidade LGBT. Mencionou também um Centro de atendimento às vítimas de racismo e homofobia na Prefeitura de João Pessoa, que, no entanto, não foi mencionado por outros entrevistados.

De forma geral, a população LGBT do Distrito Federal avaliou as iniciativas existentes como ineficazes e desconectadas com suas demandas. Chamaram de “reformas higienizantes” as que vêm

sendo feitas nos parques públicos de Brasília, onde se coíbem encontros da população LGBT. De modo contundente e reiterado criticaram o Estado que “controla o sexo, mas não controla o sexo forçado”, referindo-se às práticas sexuais oriundas de atos violentos. Comentaram ainda, a existência da Lei 2.615/2000, que foi uma das primeiras anti-homofobia no Brasil, aprovada pela Câmara Distrital, sancionada pelo governo do DF e revogada no dia seguinte, segundo uma mulher transexual e líder de um dos movimentos organizados, por pressão de grupos religiosos. Ela se referiu também ao PEC 122, que é federal e objetiva criminalizar a homofobia, mas que se encontra “engavetado, no armário”. A política de segurança de enfrentamento à homofobia contra travestis e transexuais é considerada ineficiente e superficial.

Em síntese, dentre os locais analisados pode-se dizer que no Rio de Janeiro as iniciativas oficiais a favor da população LGBT são as melhores, pois contam com parcerias entre os órgãos de direitos humanos, de segurança pública e o movimento LGBT. A situação da Paraíba oscila entre iniciativas pioneiras como uma Delegacia Especializada e celas separadas para as travestis e transexuais, e o conservadorismo da Secretaria de Segurança Pública. No Distrito Federal, são quase inexistentes políticas e programas destinados à população LGBT. E também o movimento desse grupo é incipiente e fraco. Em todas as três UFs estudadas, os policiais e guardas foram muito mais parcus em suas considerações que os movimentos LGBT, com exceção de Brasília que, ao contrário, algumas iniciativas provenientes das corporações foram ressaltadas. Por fim, observa-se que a dinâmica mais promissora das iniciativas a favor da população LGBT aproveita-se de momentos políticos favoráveis, apoia-se na militância e consegue êxito na medida em que combina órgãos de direitos humanos, de segurança pública, apoio de políticos e adota consignas claras e capazes de serem transformadas em ações institucionais.

Policiais de distintas orientações sexuais homoeróticas e identidades de gênero transexuais foram indagados sobre a existência, a convivência e a discriminação dos agentes de segurança pública LGBT dentro das corporações. Praticamente todos os entrevistados relataram várias situações constrangedoras de flagrantes de práticas homoafetivas por parte de policiais de diferentes cargos e patentes das Polícias Civil, Militar, do Exército e da Guarda Municipal. Comentaram que antes o policial gay ocupava na corporação a função de cabeleireiro ou de rancheiro nos quartéis, e que hoje, ainda mantém-se longe da linha de frente das ações ostensivas, ocupando, em sua maioria, cargos administrativos. Apesar de considerarem suas funções administrativas cômodas, muitos destacaram que a força e a autoridade exigidas pelo trabalho policial são igualmente executadas pelo policial LGBT. Relataram que são grandes as resistências dos órgãos de segurança em aceitar o policial gay ou a policial lésbica. Nos grupos os agentes narraram muitos casos de superiores homofóbicos que não aceitam trabalhar com gays, que os perseguem, boicotam e os rejeitam em determinados cargos. Como forma de compensar a condição de gay, os policiais necessitam ter um comportamento exemplar na corporação, como chegar e sair no horário e demonstrar extrema competência. A policial lésbica parece ser melhor aceita do que o gay, talvez pelo seu comportamento mais discreto e de maior similaridade com o estereótipo de masculinidade vigente nas corporações. É fato que os policiais LGBT mais rejeitados e isolados na corporação são gays que demonstram mais traços efeminados.

O uso do banheiro e situações de convocação para doação de sangue a parentes de policiais são extremamente constrangedoras para os policiais LGBT nas corporações. Na primeira, a estratégia é evitar o uso do banheiro no local de trabalho ou fazê-lo antes ou depois que os demais colegas o usam. No caso da doação de sangue, o constrangimento se deve às inúmeras perguntas feitas pelos profissionais de saúde.

Quanto a assumir, dentro da corporação, a orientação sexual divergente da que a instituição considera “normal”, os policiais falaram de muitos conflitos em relação a fazê-lo. A maioria opta pelo

anonimato da orientação sexual, apesar do desejo de revelá-la. Essa parcela que não fala do assunto disse se sentir mal e cerceada por não poder expressar sua identidade no ambiente de trabalho, ter que se eximir de fazer comentários a respeito do mundo LGBT e por se verem movidos a buscar o isolamento para não sofrer pressões. Por isso, muitos deles acabam por ter que buscar apoio psicoterápico. Em uníssono, os policiais gays comentaram sobre seu desconhecimento de quaisquer iniciativas institucionais para lidar com a proteção de seus direitos dentro das corporações. Para eles, as questões de orientação sexual e identidade de gênero são rechaçadas “varridas para debaixo do tapete”. Não existe nenhum tipo de proteção, acolhimento, ou aconselhamento para quem está sofrendo perseguição homofóbica.

Apesar do panorama de preconceitos que prevalece nas corporações, houve depoimentos de policiais que aceitam a orientação sexual do colega de trabalho. Por sua vez os policiais que assumem sua orientação sexual comentaram que se sentem respeitados e acolhidos dentro da corporação e que a experiência da militância foi um apoio para sua tomada de decisão. A difícil opção de assumir publicamente a orientação sexual os torna agentes transformadores do meio onde trabalham. Seu testemunho pode ser uma pista para a formulação de políticas e diretrizes internas às corporações, a favor dos direitos fundamentais dessas pessoas.

## 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em consonância com a literatura nacional e internacional (MOTT, 2006; MOTT *et al.*, 2014; SKLANSKY, 2006; GAYOLA, 2006; SILVA, 2010; KELEHER *et al.*, 2012; COSTA, 2012; FREIRE *et al.*, 2012) pode-se dizer que houve avanços importantes nas relações entre as forças de segurança e a população LGBT no país e que o Estado brasileiro vem representando um papel importante na legislação que protege esse grupo. A união estável entre pessoas do mesmo sexo é reconhecida por autorização do Supremo Tribunal Federal (STF) desde maio de 2011. O Programa “Brasil sem Homofobia”, (BRASIL, 2004) desde seu lançamento, em 2004, busca superar a violência e a discriminação contra a população LGBT e fomentar a promoção de sua cidadania. E, regionalmente, diversas leis estaduais e municipais se direcionam para garantir direitos à população LGBT. Nas três localidades aqui estudadas, pode-se dizer que também chegaram os influxos de políticas e programas oficiais a favor dos direitos desse segmento social tão vulnerável. No entanto, não de forma igualitária. O estado do Rio de Janeiro se destaca com seu programa “Rio sem Homofobia” que institucionalizou dispositivos importantes tanto para a formação dos agentes de segurança pública como para dar visibilidade aos direitos desse segmento social.

Como foi constatado nesta pesquisa, embora reconheçam a importância dos governos terem pautado o tema LGBT, tanto esse grupo social como os policiais ouvidos, criticam a distância que existe entre as leis, políticas e planos e a realidade cotidiana. O mesmo tem sido assinalado por vários autores, como Leal *et al.* (2009), que chamam atenção para a falta de dados confiáveis a respeito desse grupo social; e os de Carrara *et al.* (2003; 2010); Mott (2006); Ramos *et al.* (2006); Peret (2010); Souza (2011); Mello *et al.* (2012); Prado *et al.* (2013) e Mello (2014) que, ao mesmo tempo ressaltam os esforços para dar visibilidade às violências que essa parcela da população sofre, e evidenciam o quanto eles ainda são insuficientes para ampliar a consciência pública a respeito e para coibir abusos e violações.

A partir dos principais eixos temáticos analisados, verificou-se que em relação ao atendimento oferecido pelos policiais há ainda muitas falhas no reconhecimento das agressões por homofobia, da transfobia e da lesbofobia. Essas violências são classificadas e consideradas dentro do universo dos “crimes de menor potencial ofensivo” e por isso, menosprezados na sua apuração e registro. A situação dos travestis e transexuais é ainda considerada mais crítica, pois do grupo LGBT são as pessoas mais estigmatizadas tanto pela sociedade como pelos agentes de segurança pública (TESTA *et al.*, 2012). Foi

recorrente neste estudo, a denúncia das pessoas transexuais quanto à recusa dos policiais e guardas de tratá-las pelo nome social. Esse fato repercute fortemente na autoestima dos indivíduos e aumenta a descrença na efetividade das políticas elaboradas em sua defesa.

O homicídio da população LGBT, geralmente cometido com características de crueldade, é a mais grave expressão de violência que se abate contra esse grupo, além de ser um crime que reflete a forma naturalizada e banalizada da atuação dos policiais que costumam culpabilizar as vítimas pelas agressões sofridas por elas (RAMOS E CARRARA, 2006). As formas de violência que atingem a população LGBT também são legitimadas e justificadas por significativa parcela da sociedade, que é indiferente ou desconhece os crimes que ocorrem contra esse grupo (MOTT, 2006; CARRARA *et al.*, 2006; DUNN, 2010; LUNNY, 2011; TESTA *et al.*, 2012).

O cenário de descaso e preconceitos por parte das corporações policiais e guardas municipais traz entraves importantes para o atendimento qualificado dos casos de violência homofóbica, desde a abordagem nas ruas até a investigação nas delegacias e nos processos judiciais. Somado a isso, há situações não identificadas como da alçada policial. Motta (1995) e Muniz (2001) afirmam que na classificação rotineira da atividade policial existe um conjunto de situações de agressão ao público LGBT não enquadradas como “casos de polícia”, mas que ocorrem nas ruas e afluem às delegacias. Essa indefinição impacta a interação dos policiais com esse público, alimentando preconceitos e desqualificando suas demandas por justiça.

Sob a ótica das pessoas LGBT, o atendimento dos agentes de segurança pública ainda está longe de ser o ideal e o desejado, o que também é assinalado pela literatura (CARRARA *et al.*, 2003; 2010; MOTT, 2006; 2010; RAMOS *et al.*, 2006; PERET, 2010; SOUZA, 2011; MELLO *et al.*, 2012; PRADO *et al.*, 2013; MELLO, 2014). Muitos foram os relatos de agressões e humilhações praticadas por policiais. Portanto, apesar de haver significativo incremento das iniciativas de segurança pública em relação aos direitos da população LGBT, ainda é incipiente e insuficiente a qualificação dos policiais para a interação com esse público. Muitos agentes ouvidos na pesquisa ressaltaram que a relação conflituosa com a população LGBT se deve a posturas desafiantes e, por vezes, desrespeitosas de alguns indivíduos. Neste campo de acusações mútuas, policiais e população LGBT alimentam um ciclo de antipatias e preconceitos, que dificultam as interações cotidianas. Moran *et al.* (2004) também ressaltaram diversos tipos de agressão praticadas por policiais contra os homossexuais e transexuais em Sidney, na Austrália e a habitual antipatia entre os dois grupos.

Wolf *et al.*, 2007, num estudo com quase 2.000 indivíduos LGBT americanos mostrou, porém, que a atuação policial junto a esta população não é homogênea, ocorrendo tanto tratamentos desrespeitosos e violentos quanto comportamentos adequados e condignos. O mesmo foi apontado neste estudo que apresenta muita variedade na atuação dos policiais em relação à população LGBT. O que, no mínimo pode ser indicativo de duas situações: de um lado, ainda não está suficientemente disseminada a postura de respeito a esse grupo; de outro, trabalha-se num campo cultural de longa duração - o do patriarcalismo, em que os papéis femininos e masculinos estão bem marcados na divisão sexual do trabalho e da vida. Dentro do (anti)valor cultural patriarcalista, tudo o que foge a esse figurino é considerado errado ou “pecado”, quando se adicionam aos mitos culturais, os religiosos (MINAYO, 2005). Portanto, não é fácil nem para a polícia, nem para a sociedade o reconhecimento dos direitos da população LGBT. Porém os agentes de segurança pública são também agentes dos direitos humanos e precisam enfrentar as dificuldades culturais e protagonizar tais mudanças individualmente e nas corporações.

Nesta pesquisa, foram encontrados casos exitosos de interação entre agentes de segurança e população LGBT. Esses acontecem, sobretudo, quando ambas as partes reconhecem e respeitam os direitos mútuos. Alguns estudos têm mostrado iniciativas eficazes para a construção de uma relação

positiva de agentes de segurança pública e população LGBT. O caso mais exemplar evidenciado pela literatura (MCGHEE, 2003) é o da “comunidade segura” de Hampshire, nos Estados Unidos. A comunidade ativa LGBT se uniu a outros movimentos sociais e aos policiais locais para analisar os “crimes de ódio” contra os homossexuais que ocorriam na cidade. E, em seguida, passaram a promover ações a favor da convivência pacífica entre todos. No mesmo sentido, já se citaram também (PRADO et al., 2013) os “Pontos de Paz” em Belém do Pará onde há um ambiente de tolerância e respeito aos cidadãos LGBT. Os agentes os conhecem e lidam com eles na vida social e no trabalho e não os consideram apenas como portadores de uma orientação sexual. Portanto, conclui-se que a interação e a convivência são as melhores preditoras de atitudes respeitadas por parte dos agentes.

Em relação aos registros de ocorrência das violências envolvendo a população LGBT, ressalta-se que ainda não existe uma legislação em âmbito nacional que criminalize esses eventos, reduzindo-os, quando muito, a notificações sobre lesões corporais, crimes contra o patrimônio, injúrias e outras tipificações inadequadas. Essa lacuna legal tem servido de justificativa para que os policiais não façam um histórico cuidadoso dos crimes – inclusive dos homicídios - motivados por homofobia. Apesar de alguns estados, como o Rio de Janeiro, serem precursores na inclusão da informação “motivação presumida de crime por homofobia”, mesmo nesse Estado, são muitos os casos de omissão do registro adequado.

Enfatiza-se aqui que, esse registro quando bem detalhado, torna-se importante garantia para as pessoas LGBT de que seus direitos serão respeitados e sua causa se encaminhará para a justiça. Se registros gerassem inquéritos substanciais, investigações e processos, haveria resposta para as vítimas e punições para os agressores. Entretanto, os casos de violência letal citados nesta pesquisa, por exemplo, ilustram uma face do descaso policial – os processos são em maioria arquivados, denotando que mesmo nas situações graves, pouco é feito para a elucidação dos crimes. A essa mesma conclusão, chegaram Carrara e Vianna (2006) que analisaram o universo dos processos judiciais de violência homofóbica na cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2000 e 2001.

Das duas partes (população LGBT e agentes de segurança), foram reconhecidos avanços, sem que se possa falar em mudanças em larga escala. Os primeiros passos foram dados, e as discussões precisam avançar nos aspectos legislativos, normativos e institucionais das Corporações. A demanda dos policiais e guardas foi muito clara no que se refere à necessidade de padronização de ações e de instrumentos, através de normativas das Secretarias Estaduais e da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Embora a caminhada em direção a um atendimento de melhor qualidade e que respeite os direitos da população LGBT já tenha se iniciado pelo menos em algumas localidades, o mesmo ainda não aconteceu em relação à população LGBT dentro das corporações policiais. Esta pesquisa mostrou o quanto pode ser sofrida e solitária a vivência de ser policial LGBT. Muitos adaptam seu comportamento à lógica do machismo corporativo, outros assumem sua orientação sexual. Porém, todos eles destacam o quanto sua condição é inviabilizada dentro das corporações, o que torna evidente seu sofrimento no ambiente de trabalho. Vários deles ressaltaram, porém, que são elogiados pela população por suas atitudes mais educadas e compreensivas.

O mesmo foi encontrado por Myers et al. (2004) numa pesquisa com policiais homossexuais. Os autores concluíram que eles têm uma forma muito mais sensível de atuar com o público, o que não os impede de sofrer preconceitos por parte dos pares e da população em geral. Assim, entende-se que, se os órgãos de Segurança Pública se movimentam para qualificar sua ação em respeito à população LGBT, deve também pensar em seu próprio público que se orienta para esse segmento.

Dentre as iniciativas que deveriam ser implementadas pelos órgãos de Segurança Pública

para enfrentamento da homofobia e para promoção de um atendimento de qualidade à população LGBT, as capacitações foram as mais lembradas pelos entrevistados, tanto pelos agentes como pelos grupos e indivíduos LGBT. Quanto ao processo formativo, os agentes mencionam a necessidade de melhorias tanto quanto à forma e quanto aos conteúdos do ensino oferecido para lidarem com a população LGBT. Há muito que se avançar para que essas instituições conquistem um padrão adequado de atuação.

A qualificação da polícia, portanto, depende de uma mudança cultural, para a qual um processo de sensibilização e educação é de extrema importância. Patlakas (2013) ressalta a importância do investimento em mudanças de percepção, valores e crenças religiosas relacionadas à sexualidade. Pinc (2011) acrescenta que as capacitações dos policiais não devem seguir uma lógica protocolar, mas serem baseadas nos fundamentos dos direitos humanos que conferem cidadania. As melhorias são necessárias tanto quanto à forma como quanto aos conteúdos do ensino que oferecem. Os agentes, falaram claramente que preferem aulas que se apoiem no formato de estudos de caso ou em discussão de problemas que os levem a refletir sobre situações concretas, em lugar de preleções tradicionais.

Neste estudo foi constatada uma retórica comum a todos os agentes de segurança: que os homossexuais não deveriam ser tratados de forma diferenciada, mas como cidadãos que merecem respeito, como outro qualquer. Essa retórica, porém, não condiz com a realidade (PRADO *et al.*, 2013; LYIONS *et al.*, 2005), pois o preconceito homofóbico está arraigado nas instituições de segurança pública e na maneira com que seus agentes são formados. Esse discurso é muito comum frente às várias políticas afirmativas, suscitando opiniões bastante divergentes sobre igualdade e justiça. Já Aristóteles dizia que justiça é tratar os diferentes como diferentes, pois só assim eles conseguem alcançar as prerrogativas de seus direitos. No caso das relações entre os policiais e a população LGBT, é meridianamente claro que, pelo fato de a homossexualidade se constituir em tema tabu, foco de preconceitos e discriminações, torna-se necessária uma distinção, ou melhor, um foco sobre o tema e sobre essas pessoas.

É claro que o ideal de toda política pública, inclusive a de segurança pública, é que não haja nenhuma “discriminação às avessas” em relação a qualquer grupo e, no caso, à população LGBT. Mas essa pretensa igualdade deve ser o resultado de um importante processo civilizatório, o que, pelos dados da pesquisa, está apenas incipiente. É claro que essa não é uma meta impossível. Younglove *et al.* (2002) já em 2002 ressaltavam avanços na forma como os policiais de Londres tratavam as denúncias de violência entre casais hetero e homossexuais. Em suas pesquisas, esses autores encontraram um tratamento respeitoso igual para ambos os grupos. E em 2010, um estudo de Dunn (2010) confirmou o de Younglove *et al.* (2002) mostrando que na análise do atendimento do policial inglês à população em geral e ao grupo LGBT não foi encontrada diferenciação discriminatória por orientação sexual.

Em síntese, tanto a pesquisa como a bibliografia que mostra o estado do conhecimento no Brasil e no mundo sobre o assunto em pauta evidenciam que esse é um tema problemático, embora com muitos avanços no campo social e dos direitos civis. Os pontos mais recorrentes neste e nos outros estudos são: (1) a persistência da cultura homofóbica de discriminação, preconceito e humilhação das pessoas por causa de sua orientação sexual; (2) a falta de dados consistentes sobre esta população; (3) o crescimento da consciência de igualdade de direitos por parte dos indivíduos LGBT e pelas pessoas, tangidos pelos seus movimentos e grupos de interesse e pela sociedade civil organizada, que pressionam por mudanças na legislação e por propostas e planos de ação consistentes; (4) as transformações dentro das forças de segurança também atingidas pelos movimentos de pressão por direitos, mas também, as resistências que as mantêm como uma das mais conservadoras instituições sociais; (5) a distribuição desigual das transformações a favor da população LGBT no mundo, dentro dos países e nas localidades em que residem; (6) mesmo com todos os problemas de conservadorismo, as vanguardas de mudança se encontram na sociedade ocidental.

## 5 RECOMENDAÇÕES PARA QUALIFICAR A ATUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA JUNTO À POPULAÇÃO LGBT

Serviço especializado ou especializar serviço? Esta indagação inicial partiu de um dos debates ocorridos nas Conferências Nacionais de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT dos anos de 2008 e 2011. Ela abre uma reflexão, em profundidade, sobre as ações necessárias para o aprimoramento da atuação dos órgãos de segurança pública junto à população LGBT.

A seguir, apresenta-se uma síntese reflexiva das recomendações elaboradas a partir dos depoimentos dos policiais e guardas municipais e da população LGBT.

- **Criar normas e protocolos operacionais de âmbito nacional** que orientem a atuação do policial e dos órgãos de segurança pública no que tange à garantia dos direitos da população LGBT. É fortemente recomendada a elaboração de Portarias e Documentos Instrucionais específicos, que padronizem a atuação dos policiais, sobretudo, para a abordagem de rua e para o atendimento dos casos nas delegacias.
- **Aprofundar a temática LGBT** nos processos de formação inicial dos agentes recém-ingressados, discutindo-a de forma detalhada e focada e não apenas como parte de um conteúdo mais amplo de direitos humanos.
- **Qualificar periodicamente os policiais e guardas** já inseridos nas corporações por meio de capacitações, cursos de curta duração e palestras, criando estratégias que garantam a sua ampla adesão. É necessário padronizar nacionalmente as orientações para atuação frente às demandas e aos direitos da população LGBT, dentro de uma filosofia de respeito à diversidade e visando à inclusão.
- **Abordar o conhecimento teórico e metodológico sobre gênero e diversidade sexual**, por meio de metodologias participativas e vivenciais, como estudos de casos, uso de diferentes mídias, meios interativos e discussões em grupo.
- **Acolher e compreender a realidade dos policiais e guardas** que trazem na formação valores tradicionais e religiosos, tomando esse dado como ponto de partida para um diálogo transformador em relação às vivências machistas e tradicionais.
- **Dar atenção especial aos agentes responsáveis pelos atendimentos ao público** durante os plantões nas delegacias e também do policial e do guarda que estão na rua. Pelas situações de contato direto com o público, esses agentes precisam ter uma compreensão mais aprofundada das questões de sexualidade e da situação da população LGBT e, ao mesmo tempo, serem instrumentalizados quanto às formas de abordagem, de registro das ocorrências, de esclarecimento dos casos e de seu devido encaminhamento processual. Recomenda-se especial atenção à orientação dos escrivães para que respeitem as narrativas das vítimas (da forma como foram contadas) no registro de ocorrência.
- **Trabalhar na formação dos agentes de segurança pública**, as particularidades do atendimento aos transexuais e travestis. Chama-se atenção, sobretudo, para o respeito ao uso do nome social nas abordagens de rua e nos atendimentos nas delegacias. Recomenda-se também orientar os policiais para que respeitem as características físicas e a forma de apresentação estética das mulheres transexuais e das travestis, como, por exemplo, não cortar o cabelo delas nas delegacias e nas unidades do sistema penitenciário.

- **Padronizar nacionalmente um modelo de registros de ocorrência policial**, possibilitando que a homofobia, a transfobia e a lesbofobia tenham visibilidade como motivo presumido da violência, a exemplo do que hoje já ocorre no estado do Rio de Janeiro, onde há um espaço para isso no próprio boletim de ocorrência.
- **Gerar estatísticas oficiais em âmbito nacional** que apresentem um mapeamento e um georreferenciamento das denúncias e das ocorrências de crimes envolvendo pessoas LGBT. Essa ação possibilitaria monitorar a violência e os crimes que atingem essa população nos diferentes territórios e subsidiar a formulação de estratégias efetivas para seu enfrentamento.
- **Melhorar o aparato administrativo e técnico** que atende a população LGBT, desde a origem das informações sobre agressões, violências e mortes até o processo judiciário. Essa ação só será possível se houver um fluxo padronizado tecnicamente e investimento na formação de quem atende as pessoas desse grupo social.
- **Promover a aproximação dos policiais com os movimentos LGBT** no sentido de construir conjuntamente boas práticas em segurança pública. Uma iniciativa eficaz é estabelecer parcerias para elaboração e execução das capacitações dos policiais, questão fortemente recomendada pela literatura especializada e por experiências aqui narradas.
- **Estabelecer parcerias com outros serviços e Secretarias** para elaboração e execução de políticas públicas voltadas às pessoas LGBT, definindo mais precisamente, o papel da polícia e dos outros setores. Seria emblemática a participação e o protagonismo do setor de segurança pública na divulgação para a sociedade, dos direitos da população LGBT e das formas de enfrentamento da homofobia.
- **Incentivar, quando cabível, a aplicação de penas alternativas** aos agressores de indivíduos LGBT, por motivos de homofobia. O cumprimento deste tipo de punição demandaria a criação de estratégias pedagógicas que pudessem favorecer mudanças de valores de quem está cumprindo a pena para se evitar a reincidência.
- **Incentivar a divulgação dos serviços especializados**, dos centros de referência e dos movimentos sociais LGBT, visto que o setor de segurança pública pode ser para eles um importante e qualificado interlocutor junto à população.
- **Criar comitês** dentro das corporações de segurança pública que atuem na construção e execução de estratégias de prevenção à discriminação do policial ou guarda LGBT.
- **Ofertar atenção à saúde mental aos policiais LGBT** e a sua família, no âmbito das instituições de segurança pública, articulando parcerias intra e intersetoriais para garantir seus direitos.
- **Divulgar boas práticas de segurança pública** no atendimento à população LGBT: de notificações de agressões ou crimes presumidos por razões homofóbicas; de procedimentos operacionais adequados; de metodologias de capacitação; e de materiais instrucionais que respeitem os direitos e promovam as boas relações com os agentes de segurança.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAN, M.; CORREA, M.V. Sexualidade e política na cultura contemporânea: o reconhecimento social e jurídico do casal homossexual. **Physis**, 2004, 14,(2): 329-341.
- ASQUITH N. In terrorem: “with their tanks and their bombs, and their bombs and their guns in your head”. **Journal of Sociology**, 2004. 40(4):400-416.
- AVELAR, Idelber. Revisões da masculinidade sob ditadura: Gabeira, Caio e Noll. **Estudos da Literatura Brasileira Contemporânea**. 2014, 43:49-68.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009
- BERNSTEIN, M. Path to homophobia. **Sexuality Research and Social Policy: Journal of NSRC**, 2004; 1(2):41-55.
- BAKER, L.A.; PEARCEY S.M.; DABBS, J.M. Testosterone, alcohol and civil and rough conflict resolution strategies in lesbian couples. **Journal of Homosexuality**, 2002;42(4):77-88.
- BRASIL. **Brasil sem homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual**. MS/SDH, 2004.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2011**. Priscila Pinto Calaf, Gustavo Carvalho Bernardes e Gabriel dos Santos Rocha (org). Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2012.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2012**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria de 18 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.abglt.org.br/docs/Ministerio%20do%20Planejamento%20portaria%20233%202010.pdf>
- BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão de identidade**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009.
- CARR, R. On judgements: poverty, sexuality-based violence and human rights in 21st Century Jamaica. **Caribbean Journal of Social work**, 2003, 2: 71-87.
- CARRARA, S.; RAMOS, S.; CAETANO, M. **Política, direitos, violência e homossexualidade. 8ª parada do orgulho LGBT**. Rio de Janeiro: Editora Pallas, 2003.
- CARRARA, S., VIANNA, A.R.B. “Tá lá o corpo estendido no chão”: a violência letal contra travestis no município do Rio de Janeiro. **Physis**. 2006, 16(2):233-249.
- CARRARA, S. Políticas, direitos, violência e homossexualidade: pesquisa 9ª. Parada do Orgulho LGBT, Rio, 2005. **Documentos**, 2006; 5:80-86.
- CARRARA, S.; VIANNA, A.R.B. Lethal violence against travestis in Rio de Janeiro City. **Physis**, 2006. 16(2): 2007-231.

- CARRARA, S. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. **Bagoas**, 2010. 5: 131-147.
- CARUSO, H. G. C. **Entre ruas, becos e esquinas: por uma antropologia dos processos de construção da ordem na Lapa carioca**. Tese de Doutorado em Antropologia Social-PPGA, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
- CASSAL, L.C.B. **Tiros, lâmpadas, mapas e medo: cartografias da homofobia como dispositivo de biopoder**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2012.
- CHAKRAPANI, V; NEWMAN, P.; SHUNMUGAM, M; MCLUCKIE, A; MELWIN, F. Structural violence against kothi-identified men who have sex with men in Chennai, India: a qualitative investigation. **AIDS Education and Prevention**, 2007. 19 (4): 346-364.
- CONWAY, C. Birds of a feather: pollos and the nineteenth-century of Mexico homosexuality. **Building XIX Century in Latin America**; 2009, pp. 202-226.
- CORONGES, K.A. A network evaluation of attitudes toward gays and lesbians among U.S. military cadets. **Journal of Homosexuality**, 2013; 60(11):1557-1580.
- COSTA, P.R.S.M. **Aracaju dos anos 1990: crimes sexuais, homossexualidade, homofobia e justiça**. Tese defendida no doutorado interdisciplinar em Ciências Humanas na Universidade de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.
- DALTON, D. Policing outlawed desire: homocriminality in beat spaces in Australia. **Law and Critique**, 2007; 18(3):375-405.
- DEBERT G.G.; GREGORI M.F. Novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 2008; 23(66): 165-85.
- DENTON, M.J. **The lived experiences of lesbian, gay, bisexual, transgender, educational leaders**. EdD Degree. Educational Policy and Administration, University of Minnesota, 2009.
- DUNN, P. **Abuse around difference: a sociological exploration of gay men's experiences of "hate crimes" and policy responses to it**. PhD degree, London School of Economics and Political Sciences, 2010.
- FINNERAN, C.; STEPHESON, R. Gay and bisexual men's perceptions of police helpfulness in response to male-male intimate partner violence. **Western Journal of Emergency Medicine**, 2013; 14(4):345-362.
- FOURNIER, M. **Homosexuality in the army and the police: progress achieved and experiments lived by gay soldiers, police officers and gay police according to their own point of view**. PhD degree. University of Quebec, 2007
- FRANKE, K. Sexual tensions of Post-Empire. **Studies in Law, Politics and Society**, 2004; 33: 65-90.
- FREIRE, L.; CARDINALI, D. O ódio atrás das grades: da construção social da discriminação por orientação sexual à criminalização da homofobia. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, 2012; 12(3):37-63
- GAYOLA, A.C. Police professionalization and the politics of San Francisco's gay bars - 1950-1968. **Journal of the History of Sexuality**, 2006; 15(3):426-489.

- GREEN, D.P. *et al.*. Measuring gay populations and antigay hate crimes. **Social Science Quarterly**, 2001. 82(2):281-296.
- GREENBERG, J. Nationalism, masculinity and multicultural citizenship in Serbia. **Nationalities Papers**, 2006. 34(3): 321-341.
- GROSSI, M.P. Gênero e parentesco: famílias gays e lésbicas no Brasil. **Cadernos Pagu**, 2003, 21: pp.261-280.
- GOODMARK, L. Transgender people, intimate partner abuse and the legal system. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, 2013; 48(1):51-104.
- GUIMARÃES, C.F. Assassinatos de travestis e transexuais no Rio Grande do Sul: crimes pautados em gênero? **Athenea Digital**, 2013, 13(2): 219-227.
- HAUSER K; TOOKER G. Surveillance and Cold War sexual politics. **GLQ**, 2005; 11(23): 391-425.
- HEALEY, D. Homosexual existence and existing socialism: new light on the repression of male homosexuality in Stalin's Russia. **GLQ**, 2002; 8(3):349-378.
- JENNESS, V; GRATTET, R. Making hate a crime: from social movement to law enforcement. **The American Sociological Rose Series in Sociologie**. Editor Russell Sage Foundation, 2004.
- KEHELER, A; SMITH, E.R. Growing support for gay and lesbian equality since 1990. **Journal of Homosexuality**, 2012; 59 (9): 1307-1322.
- KEENAN, D. Marriage and the homosexual body. **Journal of Homosexuality**, 2012; 59(9):1230-1258.
- KERGOAT D. Relações sociais de sexo e divisão sexual do trabalho. In: PP.19-27. Lopes MJM, Meyer DE, Waldow V.R. (orgs). **Gênero & Saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas; 1996.
- KUEHNLE, K; SULLIVAN, A. Gay and lesbian victimization: reporting factors in domestic violence and bias incident. **Criminal Justice and Behavior**, 2003; 30(1):85-96.
- KUNTSMAN, A. The soldier and the terrorist: sexy nationalism, queer violence. **Sexualities**, 2008, 11(1-2): 142-170.
- LAMBLE, S. Queer necropolitics and the expanding carceral state: interrogating sexual investments in punishment. **Law and Critique**, 2013; 24(3):229-253.
- LEAL, B.S; CARVALHO, C.A. **Entre a ausência estatística oficial e o assassinato por ódio: o problema da homofobia no Brasil**. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, MG, 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.
- LEONARD, K.A. Perversion: African Americans and the same-sex desire in Cold War. **Journal of the History of Sexuality**, 2011; 20(3):545-567.
- LOFTIN, C.M. **Masked voices: gay men and lesbians in Cold War America**. New York: Sunny Press, 2012.
- LUNNY, A.M. **Victimhood and sócio-legal narratives of hate crime against Queer Communities in Canada, 1985-2003**. PhD degree, University of Toronto, 2011.

- LYONS, P.M.; ANTHONY, C.M.; DAVIS, K.M.; TORRES, A.N.; MARCUS, D.K. Police judgments of culpability and homophobia. **Applied Psychology in Criminal Justice**, 2005; 1(1): 1-14.
- MACGHEE, D. Joined-up government, “community safety” and lesbian, gay, bisexual and transgender “active citizens”. **Critical Social Policy**, 2003. 23(3): 2003.
- MAKOFANE, K. Homophobic legislation and its impact on human security. **African Security Review**, 23(2): 186-195.
- MAHAPA, N.J. **Homophobia: experiences and perceptions of the LGBT community in the Durban metropolitan area**. M.Soc.Sc Degree in Gender Studies. University of KwaZulu, 2013.
- MARTINS, H.V. **Basta um telefonema: o disque-defesa homosexual e a militância homossexual no campo da violência**. Dissertação de Mestrado defendida no Instituto de medicina Social/UERJ. Rio de Janeiro, 2002.
- MELLO, L. Outras famílias: a construção social da conjugalidade homossexual no Brasil. **Cadernos Pagu**, 2005; 24 (2): 197-225 .
- MELLO, L; AVELAR, R.B.; MAJORA, D. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, 2012, 27(2): 2012
- MELLO, L.; AVELAR, R.B.; BRITO, W. Políticas públicas de segurança para a população LGBT no Brasil. **Estudos Feministas**. 2014; 22(1): 297-320.
- MILLER, S.; FOREST K.B; JURIK, N.C. Diversity in blue: lesbian and gay police officers in a masculine occupation. **Men and Masculinities**, 2003; 5(4):355-385.
- MILES-JOHNSON, T. LGBTI variations in crime reporting: how sexual identity influences decisions to call the Cops. **Sage Open**, 2013; 3(2):1-15.
- MINAYO, M.C.S. Laços perigosos entre machismo e violência. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2005; 10 (1): 23-26.
- MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Editora Hucitec, v2013, 13ª. edição.
- MINAYO, M.C.S.; SOUZA, A E.R.; CONSTANTINO P. **Missão Investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.
- MINAYO, M.C.S.; SOUZA, A E.R. **Missão Prevenir e Proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos Policiais Militares do Rio De Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.
- MORAN, L.J.; SHARPE, A.N. Violence, identity and policing: the case of violence against transgender people. **Criminal Justice**, 2004, 4(4): 395-417.
- MOTT, L. Homoafetividade e direitos humanos. **Revista de Estudos Feministas**, 2006. 14(2): 507-521.
- MOTT, L. Del malo pecado al pecado intrínsecamente malo: la radicalización fundamentalista de la homofobia católica desde los tiempos de la Inquisición hasta Benedicto XVI. **História**. 2010; 29: 4-23.
- MOTT, L.; REZENDE, B.A.; WALDERES, B. Políticas públicas de segurança para a população LBT no Brasil. **Revista de Estudos Feministas**, 2014; 22(1) 297-320.

- MYERS, K.A.; FOREST, K.B.; MILLER, S.L. Officer friendly and the tough cops: gays and lesbians navigate homophobia and policing. **Journal of Homosexuality**, 2004; 47(1):17-37.
- NICHOLS, A. Dance Ponnaya, dance! Police abuses against transgender sex workers in Sri Lanka. **Feminist criminology**, 2010; 5(2):195-222.
- OCASIO, R. Gays and the Cuban Revolution: the case of Reinaldo Arenas. **Latin American Perspectives**, 2002. 29(2):78-98.
- PARDUE, A.; ARRIGO, B.A; MURPHY, D. S. Sex and sexuality in women's prison: a preliminary typological investigation. **Prision Journal**, 2011; 91(3):279-304.
- PATAKLAS, P. **Sexual assaults on gay and bisexual men: barriers to reporting to the police**. PhD Degree. University of Waikato, 2013.
- PERET, L.E.N. Pregação, cidadania e violência: as territorialidades do imaginário da população LGBT do Rio de Janeiro. **Contemporânea**, 2010; 14(1): 10-20.
- PINC, T.M. **Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial na rua**. Tese de doutorado em Ciência Política defendida na Faculdade de Filosofia, Letras, Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2011.
- PRADO, M.A.M. (coordenador). **Relatório da pesquisa "Segurança Pública e População LGBT"** do Edital "Pensando Segurança Pública, 2ª. edição". SENASP/PNUD/NUH-UFMG. Belo Horizonte, 2013, 122pp.
- RAMOS, S.; CARRARA, S.A. Constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. **Physis**, 2006; 16(2):185-205.
- RIPOLL, L.J. O amor em tempos de cólera: direitos LGBT na Colômbia. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, 2009; 6(11):78-97.
- SAFRONOVA, S. **The revival of anti-homosexual legislation in Nigeria and Uganda**. PhD Degree, Roskilde University, 2014.
- SAMUELS, F.; VERMA, R.K.; GEORGE, C.K. Stigma, discrimination and violence amongst female sex workers and men who have sex with men in Andhra Pradesh, India. **Gender and Health**, 2006. Kit Royal Tropical Institute, p. 95-109.
- SEMUGOMA, P.; BEYRER,C.; BARAL, S. Assessing the effects of anti-homosexuality legislation in Uganda on HIV prevention, treatment and care services. **Sahara Journal**, 2012; 9(3):173-176.
- SKLANSKY, D.A. Not your father's Police Department: making sense of the new demographics of law enforcement. **Journal of Criminal Law & criminology**, 2006; 96(3):1209-1220.
- SILVA, R.A.D. **Police and homosexuals in class**. Acessado em 15-9-2014. Disponível em: [http://www.isa-sociology.org/congress2010/abstracts\\_submission.htm](http://www.isa-sociology.org/congress2010/abstracts_submission.htm)
- SIBALIS, M.D. Homofobia, Vichy France and the rime of homosexuality. **GLQ**, 2002. 8(3):301-308.
- SKLANSKY, D.A. Not your father's police department: make sense of the new demographics of law enforcement. **Journal of Criminal Law & Criminology**, 2006. 96(3):1209-1220.

SOUZA JUNIOR, P.F.M. **O silêncio e o segredo do cabeça de cuia: um estudo sobre a situação de violência vivida pelos gays no Vale do Rio Guaribas.** Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

SPEZIALE, B.; RING, C. Intimate violence among lesbian couples: emerging data and critical needs. **Journal of Feminist Family Therapie**, 2006. 18(1-2): 85-96.

STANLEY, E. **Queer remains: insurgent feeling and the aesthetics of violence.** PhD Dissertation. University of California, 2014.

STOTZER, R.L. Violence against transgender people. A review of United States data. **Agression and Violent Behavior**, 2009; 14(3):170-179.

STOUT, N.M. **Revolutionary desires: sexuality and late-socialism in Cuba.** PhD degree, Harvard University, 2008, 256 p.

TESTA, R.J.; SCIACCA, L.M.; WANG, L.; HENDRIKCS, M.L; GOLDBLUM, P.; BRADFORD, J.; BONGAR, B. Effects of violence on transgender people. **Professional Psychology Research and Practice**, 2012; 43(5):452-459.

TURNER, Z.S.P. **A study of relationship abuse patterns among lesbians who abuse substances.** MSW Degree. Atlanta University Center, 2009.

VARGAS, S.E. Discriminación estatal de la población LGBT: casos de transgresiones a los derechos humanos en Latinoamérica. **Sociedad y Economía**, 2013. 25:183-204.

VERA, P; FRANCISCO A; FRANCISCO I. Opiniões e atitudes em relação à sexualidade: pesquisa de âmbito nacional, Brasil 2005. **Revista de Saúde Pública**, 2008, 42 ( suppl.1):54-64.

WINNE, N. **An analysis of student teacher preparation in relation to homophobia.** MA Education degree. Humbolt State University; 2008.

WALTERS, M.L. **Invisible and every turn an examination of lesbian intimate partner violence.** Ms. Degree in University of Minnesota, 2009.

WAHAB, A. Homophobia as a state of reason: the case of postcolonial Trinidad and Tobago. **GLQ**, 2012; 18(4):481-505.

WOLF, K.B.R.; COKELY, C.L. "To protect and to serve?" An exploration of police conduct in relation to the gay, lesbian, bisexual and transgender community. **Sexuality and Culture**, 2007; 11(2):1-23.

YOUNGLOVE, J.A.; KERR, M.G.; VITELLO, C.J. Law enforcement officers' perceptions of same sex domestic violence: reasons for cautious optimism. **Journal of Interpersonal Violence**, 2002, 17(7): 760-777.





# 2

## SEGURANÇA PÚBLICA E QUESTÕES RACIAIS: ABORDAGEM POLICIAL NA PERSPECTIVA DE POLICIAIS MILITARES E JOVENS NEGROS<sup>1</sup>

Leny Alves Bomfim Trad<sup>2</sup>  
Ana Clara de Rebouças Carvalho<sup>3</sup>  
Andrija Oliveira Almeida<sup>4</sup>  
Diana Anuniação Santos<sup>5</sup>  
Camila dos Santos Souza<sup>6</sup>  
Hannah Keturah Moore<sup>7</sup>  
Sérgio do Nascimento Silva Trad<sup>8</sup>

### RESUMO

Esta pesquisa focalizou a abordagem policial nos municípios de Salvador, Fortaleza e Recife, visando explorar critérios normativos e representações sociais que pautam a construção do “suspeito”, bem como os mecanismos de monitoramento e controle de práticas discriminatórias e o modo como se incorpora a questão racial e o “conceito” de suspeição na esfera da segurança pública nos municípios de Salvador, Fortaleza e Recife. A partir da escuta de pontos de vista e experiências de policiais militares e jovens negros nos três contextos referidos, a pesquisa procurou responder as seguintes perguntas: quais os critérios que levam os profissionais de segurança pública a procederem à abordagem de suspeitos? Em que medida são critérios pré-definidos ou subjetivos/discricionários? É possível identificar traços de discriminação racial nestes critérios? Como se conjuga o fator racial com o fator etário e pertencimento territorial na construção do perfil “suspeito”? É possível identificar diretrizes e normas relacionadas à abordagem policial ou mecanismos de monitoramento e controle capazes de detectar e minimizar práticas discriminatórias na atuação dos profissionais de segurança pública? Existem ações ou projetos nas instituições de segurança pública que trabalhem a perspectiva da questão racial e o “conceito” de suspeição? Em consonância com estas questões, foram definidos os seguintes objetivos: 1) identificar as representações sociais que pautam a “escolha do suspeito”; 2) investigar a relação das instituições de segurança pública com a comunidade local, particularmente com a juventude negra; 3) propor estratégias de sensibilização/formação para mitigar atitudes discriminatórias no âmbito da abordagem policial. Trata-se de um estudo qualitativo de caráter exploratório baseado em grupos focais e entrevistas

<sup>1</sup> Este texto é um Resumo Executivo proveniente da pesquisa Segurança Pública e Questões Raciais: abordagem policial na perspectiva de policiais militares e jovens negros, executada por meio da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia - FEAUFBA e foi realizada entre os meses de abril e outubro de 2014.

<sup>2</sup> Coordenadora da pesquisa a partir de 04/09/2014. Doutora em Ciências Sociais e Saúde. Professora Associada IV Instituto de Saúde Coletiva (ISC), Universidade Federal da Bahia (UFBA).

<sup>3</sup> Coordenadora trabalho de campo (Bahia) - Mestre em Saúde Coletiva, Doutoranda ISC/UFBA

<sup>4</sup> Coordenadora do trabalho de campo (Ceará) - Mestre em Saúde Coletiva (ISC-UFBA)

<sup>5</sup> Coordenadora do trabalho de campo (Pernambuco)- Mestre em Ciências Sociais; Doutoranda em Ciências Sociais (FFCH-UFBA)

<sup>6</sup> Responsável da pesquisa Sistema Viva - Mestre em Saúde Coletiva.

<sup>7</sup> Assistente de pesquisa - Graduada em Berkeley/Califórnia –EUA, Mestranda ISC/UFBA

<sup>8</sup> Pesquisador Colaborador – Doutor em Antropologia da Medicina. Professor do Centro de Estudos e Tratamento em Drogas, CETAD/UFBA

semiestruturadas. Foram realizados nove grupos focais com policiais militares (3 em cada município) e sete com jovens, autorreferidos negros, com idades entre 15 e 26 anos. Contabilizou-se um total de 42 entrevistas semiestruturadas nos três municípios, com a seguinte distribuição por categoria: 23 com policiais militares, 16 com jovens negros, 4 com representantes comunitários. Como fonte secundária de dados, destaca-se o uso de estatísticas sobre abordagem policial, disponíveis nas três capitais investigadas, especialmente relacionadas aos setores de ouvidoria. Por fim, considerou-se oportuno agregar à pesquisa um breve estudo descritivo com dados extraídos das fichas de notificação do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA para o período 2009-2013. Focalizando a população de 15 a 26 anos, procurou-se investigar a relação raça/cor, tipo de violência e perfil do agressor (com especial atenção para a menção a agentes policiais). Do conjunto de resultados, podem ser destacados dois aspectos comuns aos três contextos investigados: a abordagem policial constitui uma prática marcada por tensões e ambiguidades entre as dimensões técnico-normativas, reguladas por dispositivos formais, e a dimensão discricionária, alimentada por ideologias e valores sociais; a questão racial é subsumida no discurso dos informantes de ambos os segmentos entrevistados, ocupando o lugar do “não dito” na medida em que a discriminação social atravessa, com destaque, o tema da abordagem policial, figurando como principal interface de diálogo com o contexto social brasileiro e como elemento de orientação do trabalho policial na concepção, sobretudo, dos jovens.

**Palavras-chave:** Abordagem policial. Juventude negra. Representações sociais. Racismo institucional. Vulnerabilidade social.

## **ABSTRACT**

This research focuses on police approach and the construction of the “suspect” as well as monitoring mechanisms and control of discriminatory practices and how to incorporate the issue of race and the “concept” of suspicion in the public safety in the cities of Salvador, Fortaleza and Recife, exploring social representations and normative criteria that guide the construction of the “suspect”. From listening to the views and experiences of military police and black youth in the three contexts mentioned, the research sought to answer the following questions: What are the criteria that lead public security professionals in decision making when approaching a suspect? To what extent are criteria pre-defined or subjective / discretionary? Is it possible to identify traces of racial discrimination in these criteria? How do racial, age and location factors relate to each other in the construction of a “suspicious” profile? Is it possible to identify guidelines and standards related to police approach or monitoring and control mechanisms able to detect and minimize discriminatory practices in the performance of public safety professionals? Are there actions or projects in public security institutions working in the perspective of race and the “concept” of suspicion? In line with these issues, the following objectives were defined: 1) identify the social representations that guide the “choice of the suspect”; 2) investigate the relationship of public security institutions with the local community, particularly black youth; 3) Propose strategies to raise awareness / training to mitigate discriminatory attitudes within police approach. This is a qualitative exploratory study based on focus groups and semi-structured interviews. Nine focus groups were conducted with police officers (three in each district) and seven with black self-identified youth, between 15 and 26 years of age. We recorded a total of 42 semi-structured interviews in the three states, with the following breakdown by category: 23 with military police, 16 with black youth and four with community representatives. As a secondary data source, the use of available police approach statistics in the three capitals investigated, especially related to the ombudsman sectors. Finally, it was deemed advisable to add to the research, a brief descriptive study using data extracted from the reporting of Violence and Accidents Surveillance System / VIVA for 2009-2013. Focusing on the population 15 to 26 years of age, we sought to investigate the relationship between race / color, violence and offending profile (with special attention to the mention of police officers). In the results, two common aspects can be highlighted in the three investigated contexts: the police approach is a marked practice by tensions and ambiguities between the technical dimensions normatively regulated

by formal devices, and the discretionary dimension, fueled by ideologies and social values; the racial issue is subsumed in the discourse of the informants interviewed in both segments, taking the place of the “unsaid” in that it crosses social discrimination, highlighting the theme of police approach, figuring as the primary interface with the dialogue of the Brazilian social context and guidance as part of police work, especially in relation to youth.

**Keywords:** Stop-and-Frisk. Black Youth. Social Representations. Institutional Racism. Social Vulnerability.

## 1 INTRODUÇÃO

A abordagem policial constitui uma prática marcada por tensões e ambiguidades entre as dimensões técnico-normativas, reguladas por dispositivos formais, e a dimensão discricionária, alimentada por ideologias e valores sociais. A “tomada de decisão discricionária é práxis essencial da polícia”, uma vez que, em última instância, é conferido ao policial “o poder de decidir sobre o tipo de solução mais adequada a certo tipo de evento, ou mesmo decidir algo ou não agir numa dada situação” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 496).

Em estudos que operam na interface entre raça e criminalidade, tem ganhado destaque a categoria racial profile, a qual refere-se à assunção de comportamentos e características negativas de alguém baseada na sua raça/cor. Este conceito tem sido evocado para referir-se à presença de critérios baseados em características raciais e étnicas dos indivíduos para tomadas de decisão sobre abordagem policial, bem como no julgamento sobre inocência-culpabilidade em processos criminais (CARMEN, 2009).

Esta pesquisa focalizou a abordagem policial nos municípios de Salvador, Fortaleza e Recife, visando explorar critérios normativos e representações sociais que pautam a construção do “suspeito”. Procurou-se investigar, particularmente, a influência de critérios étnico-raciais na tomada de decisão para a ação policial, tendo em vista a invisibilidade desta questão na produção científica nacional.

A partir da escuta de pontos de vista e experiências de policiais militares e jovens negros nos três contextos referidos, a pesquisa procurou responder as seguintes perguntas: 1) Quais os critérios que levam os profissionais de segurança pública a procederem à abordagem de suspeitos? 2) Em que medida são critérios pré-definidos ou subjetivos/discricionários? 3) É possível identificar traços de discriminação racial nestes critérios? 4) Como se conjuga o fator racial com o fator etário e pertencimento territorial na construção do perfil “suspeito”? 5) É possível identificar diretrizes e normas relacionadas à abordagem policial ou mecanismos de monitoramento e controle capazes de detectar e minimizar práticas discriminatórias na atuação dos profissionais de segurança pública? 6) Existem ações ou projetos nas instituições de segurança pública que trabalhem a perspectiva da questão racial e o “conceito” de suspeição? Em consonância com estas questões, foram definidos os seguintes objetivos: 1) identificar as representações sociais que pautam a “escolha do suspeito”; 2) investigar a relação das instituições de segurança pública com a comunidade local, particularmente com a juventude negra; 3) Propor estratégias de sensibilização/formação para mitigar atitudes discriminatórias no âmbito da abordagem policial.

Embora não fosse objetivo deste estudo desenvolver uma análise mais aprofundada sobre a questão da vulnerabilidade juvenil, considerou-se oportuno incorporar alguns elementos, tanto no plano teórico, quanto no empírico, que possam contribuir para dar maior visibilidade a esta importante problemática e indique chaves analíticas promissoras para a sua compreensão. Levamos em conta,

ademais, que um dos focos privilegiados do estudo foram as percepções e experiências de jovens negros relacionadas com abordagem policial. Neste sentido, realizou-se um breve estudo descritivo com dados extraídos das fichas de notificação do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA para o período 2009-2013. Focalizando a população de 15 a 26 anos, procurou-se investigar a relação raça/cor, tipo de violência e perfil do agressor (com especial atenção para a menção a agentes policiais).

O Sistema de Vigilância Epidemiológica em Violência e Acidentes – VIVA foi implantado pelo Ministério da Saúde em 2006 e está baseado no monitoramento dos dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM/DATASUS), que permite o conhecimento dos principais tipos de causas externas que determinam mortes, bem como o monitoramento das informações das internações hospitalares por causas externas realizadas no Sistema Único de Saúde. O Sistema VIVA de notificação tem os propósitos de caracterizar o perfil das pessoas vítimas de violência sexual, doméstica e outras violências interpessoais; caracterizar o perfil dos atendimentos decorrentes de acidentes e violências nos serviços de emergências hospitalares selecionados; validar a Ficha de Notificação/Investigação de Violência Sexual, Doméstica e/ou outras Violências Interpessoais e a ficha de Notificação de Acidentes e Violência em Unidades de Urgência e Emergência; testar a operacionalização do sistema e utilizar a informação na definição de políticas públicas.

O Sistema VIVA foi estruturado em dois componentes: vigilância contínua (VIVA Contínuo) e vigilância sentinela por inquérito (VIVA Sentinela), os quais possuem sistemas de informação próprios, que permitem a entrada e análise dos dados obtidos por meio de duas fichas distintas: VIVA Contínuo: Ficha de Notificação/Investigação Individual de Violência Doméstica, Sexual e/ou outras violências; VIVA Sentinela: Ficha de Notificação de Acidentes e Violências em Unidades de Urgência e Emergência.

O presente texto está estruturado em sete seções principais. A primeira corresponde à introdução. Em seguida, descreve-se a perspectiva teórica adotada para abordar as principais dimensões ou categorias de análise contempladas na pesquisa realizada. A seção seguinte descreve a metodologia de pesquisa, incluindo estratégias, procedimentos e instrumentos de coleta e análise de dados. Os resultados principais extraídos da análise do material transcrito dos grupos focais (GF) e entrevistas semiestruturadas realizadas com policiais e jovens negros de Salvador, Recife e Fortaleza encontram-se na seção 4.

Os dois primeiros segmentos, intitulados “Abordagem policial: normas, representações e práticas” e “Interação polícia e juventude negra no contexto da abordagem”, contemplam os dados relacionados com as seguintes perguntas de pesquisa: quais os critérios que levam os profissionais de segurança pública a procederem à abordagem de suspeitos? Em que medida são critérios pré-definidos ou subjetivos/discricionários? É possível identificar traços de discriminação racial nestes critérios? Como se conjuga o fator racial com o fator etário e pertencimento territorial na construção do perfil “suspeito”?

Ressalta-se que as descrições, interpretações e análises apresentadas nos dois tópicos referidos guardam coerência com dois objetivos centrais da pesquisa. A saber: 1) identificar as representações sociais que pautam a “escolha do suspeito”; 2) investigar a relação das instituições de segurança pública com a comunidade local, particularmente com a juventude negra.

O tópico 4.3 - Formação policial – Direitos Humanos e a temática racial reúne principalmente os dados vinculados à questão “existem ações ou projetos nas instituições de segurança pública que trabalhem a perspectiva da questão racial e o “conceito” de suspeição?”. Seguindo uma lógica que orientou a nomeação dos quatro segmentos, ao destacar no enunciado a categoria “Formação” e sua relação com a questão dos direitos humanos e a temática racial, procurou-se traduzir os sentidos que emergiram do material empírico produzido ao longo da pesquisa. De fato, frente à questão em pauta, os

representantes da segurança pública dos três estados/capitais contemplados na pesquisa ressaltaram, em seus depoimentos, investimentos e iniciativas (implantadas ou em curso) que remetem para o tema da formação (“treinamentos”, “cursos”, “educação” etc.).

Finalmente, o último segmento da seção 4 - “Monitoramento e controle da abordagem policial” - agregou os dados associados com a questão “é possível identificar diretrizes e normas relacionadas à abordagem policial ou mecanismos de monitoramento e controle capazes de detectar e minimizar práticas discriminatórias na atuação dos profissionais de segurança pública?”. Foram incorporadas nesta parte do relatório informações estatísticas oficiais tocantes à abordagem policial coletadas em Salvador e em Recife, além dos dados qualitativos provenientes de entrevistas e grupos focais desenvolvidos, sobretudo, junto ao universo policial militar nas três capitais. Ressalta-se ainda que a primeira parte da questão referida, a qual faz menção à identificação de “diretrizes e normas relacionadas à abordagem policial” perpassou outras seções do documento, especialmente o primeiro, sem dúvida, o mais extenso e abrangente.

A seção cinco apresenta os resultados do estudo descritivo que tomou como base dados extraídos do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA para o período 2009-2013. Conforme se esclareceu anteriormente, este componente guarda uma relação apenas parcial com o objeto da pesquisa. Entretanto, as evidências reunidas nesta seção poderão contribuir para lançar luz sobre a compreensão a respeito da vulnerabilidade do universo jovem analisado frente a distintas modalidades de violência.

A seção 6 destaca as principais conclusões do estudo com base nos resultados encontrados. A última parte do texto (seção 7) visa atender, em termos mais específicos, o terceiro objetivo de pesquisa, qual seja: “propor estratégias de sensibilização/formação para mitigar atitudes discriminatórias no âmbito da abordagem policial”. Na elaboração do rol de recomendações apresentadas, consideraram-se tanto as pistas fornecidas pelo material empírico, incluindo alusões a propostas e/ou experiências potencialmente promissoras, quanto o diálogo com a literatura especializada.

## 2 PRINCIPAIS CATEGORIAS DE ANÁLISE – BASES CONCEITUAIS

Neste tópico serão apresentados os fundamentos teóricos a partir dos quais se desenvolveu o processo de refinamento do objeto de estudo e, sobretudo, de produção e análise de dados. Tendo como referência as perguntas e objetivos de pesquisa, foram definidos alguns conceitos ou categorias temáticas, que serão descritas a seguir.

### 2.1 POLICIAMENTO – MANDATO POLICIAL

Na perspectiva de Johnston (2002, p. 246), policiamento “[...] consiste em uma série de práticas através das quais alguma garantia de segurança possa ser dada aos sujeitos [...]”. O autor ressalta que, na contemporaneidade, é preciso situar as análises e as discussões acerca do policiamento no âmbito do processo complexo de reestruturação peculiar às sociedades da modernidade-tardia. Assim, considerando os argumentos de Johnston (2002) acerca do policiamento e, em se tratando de um estudo que contempla a “garantia de segurança” ofertada por uma força policial pública ou uma forma de policiamento de caráter público, recorrer-se-á a sistematizações teóricas sobre o tema, estabelecendo diálogo com a teoria desenvolvida nos estudos de Bayley (2001) e Bittner (2003), sobretudo, para elucidar aspectos tocantes à polícia e à função policial.

Bayley (2001, p. 20) utiliza o termo “polícia” para referir-se a “[...] pessoas autorizadas por um grupo para regular as ações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação da força física”. Neste sentido, o autor destaca, no conceito de polícia, três elementos essenciais e definidores, a saber: 1) força física (a competência exclusiva da organização policial é o emprego de força física, concreta ou por iminência, para controlar comportamentos, uma vez que a polícia se distingue por se constituir a agência executiva da força, força esta que orienta toda espécie de interação mesmo quando não usada); 2) uso interno da força física (faz-se necessária para excluir os exércitos do âmbito de abrangência do termo “polícia”, uma vez que a força policial atua no âmbito interno da sociedade); e 3) autorização coletiva para agir (distingue a polícia de outros grupos que recorrem ao uso da força para fins não coletivos, assim como assinala a filiação da polícia a outras unidades sociais das quais decorrem sua autoridade).

De acordo com Bayley (2001), caracterizar a polícia como agência pública significa pensar em uma força policial constituída, remunerada e controlada pelo governo. Nesta perspectiva, tratar de uma força policial especializada implica assinalar que ela é direcionada a se concentrar principalmente na aplicação de força, ou seja, tem seu foco voltado para o serviço policial e não realiza, por exemplo, inspeções sanitárias, suprimento de comida, entre outras atribuições desse teor. Já o componente relativo à profissionalização, “[...] refere-se a uma preparação explícita para realizar funções exclusivas de atividade policial [...] que envolve recrutamento por mérito, treinamento formal, evolução na carreira estruturada, disciplina sistemática e trabalho em tempo integral (BAYLEY, 2001, p. 25).

Ademais, destaca-se aqui a noção de mandato policial, elemento central na teoria da polícia proposta por Bittner (2003) e que remete a ideia de que a polícia é autorizada legal e socialmente a agir frente a situações que ameacem a sociedade:

A polícia é equipada tanto em termos de equipamentos quanto de preparo para o exercício de seu mandato. É autorizada porque lhe são conferidos respaldo legal e consentimento social para policiar. E responde por qualquer exigência, qualquer situação de perturbação de um determinado status quo que corresponde, em termos amplos, à paz social. (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 493, grifos dos autores)

Segundo Bittner (2003), a função das polícias envolve dois elementos fundamentais da segurança pública que concernem, respectivamente, à manutenção da ordem e ao aspecto simbólico da justiça. Por um lado, a manutenção da ordem acontece por meio da presença visível do Estado e não mantém relação de exclusividade com os delitos criminais, pelo contrário, envolve ações de pacificação, mediação de conflitos, patrulhamento e atividades assistenciais. A presença simbólica da justiça trata-se de implementação da lei e da punição em circunstâncias nas quais as normas sociais são feridas.

As reconfigurações em torno do papel da polícia e da implementação de estratégias de intervenção estatal no Brasil têm sido marcadas por continuidades e descontinuidades paradigmáticas e político-institucionais (KRUCHIN, 2013). Além disso, as interações cotidianas entre os agentes de segurança pública e as comunidades são perpassadas por tensões recíprocas, cujas bases estão fundadas, em geral, na figuração social polícia-comunidade, que diz respeito:

[...] às imagens e aos significados que permitem visualizar, por um lado, os diferentes lugares nos quais estes sujeitos se localizam e, por outro, os diversos lugares dos quais estes sujeitos olham, atuam e avaliam a questão da segurança pública, encontrando, nas várias visões éticas de suas corporações, seus alicerces. (SUÁREZ; BANDEIRA, 2001, p. 221-222)

## 2.2 REPRESENTAÇÕES E REGRAS SOCIAIS

Ao focalizar as representações que pautam a escolha daqueles que serão abordados no policiamento cotidiano ou que subjazem as normas institucionais que orientam a “fundada suspeita”, considera-se o enfoque apresentado por Roger Chartier (1991). Seu modelo de análise da “representação coletiva” permite a articulação de três planos de relações: 1) de classificação e de divisão produzido pelas configurações intelectuais múltiplas, por meio das quais a realidade é produzida de maneira contraditória pelos diferentes grupos que compõem a sociedade; 2) das formas institucionalizadas e objetivadas graças a determinados “representantes” (instâncias coletivas ou pessoas singulares) e que marcam de maneira visível e perpetuada a existência do grupo, da comunidade ou da classe; 3) das práticas que visam fazer reconhecer uma identidade social, exibir uma maneira própria de estar no mundo, significar simbolicamente um estatuto e uma posição.

A articulação dos três níveis propostos oferece uma via especialmente fértil para entender as imbricações e interpenetrações entre as normas institucionais que orientam a prática policial, a cultura policial, o agir prático e o contexto sociocultural mais amplo, no qual este conjunto de elementos está inserido. Chartier (1991) ressalta ainda que as práticas que constroem o mundo social não podem ser reduzidas à racionalidade que rege os discursos, já que a lógica que orienta o funcionamento das instituições e relações não é a mesma que orienta a produção dos discursos e relações de poder. Os interesses ou fatos que emergem dos discursos são peculiaridades de cada grupo, comunidade e classe que compõem o mundo social, sendo determinados e limitados pelos conceitos e recursos materiais disponíveis aos sujeitos dos discursos.

Convém, portanto, considerar as normas que orientam os discursos e as práticas, os gradientes de capital econômico e simbólico, assim como o pertencimento de classe e étnico-racial, tanto entre os integrantes da corporação policial militar (oficiais e praças) quanto entre a população-alvo da abordagem policial.

No percurso interpretativo, Chartier (1991) sugere uma dupla via analítica. Uma primeira que concebe a construção das identidades sociais, resultando sempre de uma relação de força entre as representações impostas pelos que detêm o poder de classificar e de nomear contraposta à definição de aceitação ou de resistência que cada comunidade produz a respeito de si mesma. A segunda via considera o recorte social objetivado com base na tradução do valor conferido à representação que cada grupo dá de si mesmo. Em outras palavras, sua capacidade de fazer reconhecer sua existência a partir de uma demonstração de unidade. No universo policial militar, a despeito do alto grau de hierarquização, apreende-se a preocupação em preservar o sentido de unidade da corporação.

Além de conceber a complementaridade entre “práticas” e “representações”, o autor acrescenta o componente da “apropriação” o qual concebe as representações sociais como resultado de “[...] um campo de concorrências e competições cujos desafios se enunciam em termos de poder e de dominação [...]” (CHARTIER, 1991, p. 17). Em meio a esses embates, geram-se as apropriações possíveis das representações construídas pelos grupos, partidos, associações etc., segundo os interesses, motivações e necessidades político-sociais.

Neste ponto é preciso acrescentar outro elemento: o das regras sociais. Howard Becker (2008) descreve que as regras sociais constituem um dos principais ingredientes para a convivência e sociabilidade dos grupos sociais, estando presente em todos eles. Estas regras definem o que são o comportamento dos indivíduos e as situações consideradas apropriadas e aquelas que não o são. Utilizadas de maneira legal e oficializada, por meio da legislação, estas mesmas regras sociais também instituem aos profissionais de segurança pública, neste caso fundamental, à polícia (e para fins desta

pesquisa à Polícia Militar), o poder utilizado para manter a ordem e impor as regras e convenções. É este poder de Estado promulgado na forma de lei e representado pelo policial militar que aportará em primeira instância nas situações de suspeição ou de crimes, e dirigir-se-á aos indivíduos considerados *desviantes*<sup>9</sup> ou potenciais *desviantes*.

## 2.3 ABORDAGEM POLICIAL E DISCRICIONARIEDADE

No âmbito deste aparato normativo situa-se o processo da abordagem policial que, conforme destaca Pinc (2007), é um dos principais instrumentos a serem utilizados pela instituição policial para o controle do crime e para a manutenção da ordem social, configurando-se um mecanismo de contato e de proximidade entre a população e o Estado:

[...] a abordagem policial: 'é um encontro entre a polícia e o público, cujos procedimentos adotados variam de acordo com as circunstâncias e com a avaliação feita pelo policial sobre a pessoa com quem interage, podendo estar relacionada ao crime ou não' [...] (PINC, 2007, p. 7).

No Brasil, a autorização para o policial poder interpelar o cidadão no espaço público foi regulada pelo Código de Processo Penal (CPP) de 1941, marco normativo datado do período autoritário do Estado Novo. Um dos alvos da crítica especializada diz respeito ao fato da legislação favorecer o julgamento subjetivo na construção do que se designa legalmente como fundada suspeita (PINC, 2014).

Remete-se neste tópico ao problema da discricionariedade. Muniz (2008) em trabalho que aborda a “discricionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia”, ponderando a definição de discricionariedade formulada por Davis Culp Kenneth (apud KLOCKARS, 1985). A discricionariedade é apresentada como uma capacidade que é exercida tanto por policiais individualmente, quanto pela organização policial. Trata-se de um aspecto importante, ainda que pareça óbvio, porque permite

compreender que o recurso à discricionariedade não se restringe às escolhas que policiais fazem nas ruas no curso do seu trabalho diário [...] O segundo aspecto da definição de Davis, tão importante quanto o primeiro, refere-se à natureza da autonomia decisória que a ação discricionária encerra. Uma decisão policial é caracterizada como discricionária quando os policiais ou a polícia detém o poder de executá-la. Isto não significa afirmar que a decisão policial discricionária não seria influenciada por outros poderes ou forças exteriores à polícia. [...] O terceiro aspecto é de fundamental relevância para a compreensão adequada do processo decisório policial. Ele aborda duas possibilidades lógicas de desdobramento da decisão discricionária que expressam o “agir” ou “não agir” numa determinada situação. (MUNIZ, 2008, p. 3-4).

Outro aspecto salientado pela autora e que oferece pistas para a compreensão do material empírico coletado nos três campos de pesquisa, diz respeito à assimetria de poder no jogo de relações entre policiais e os demais cidadãos. Muniz (2008, p. 5) observa que a percepção destes últimos da existência de “poder a mais” por parte dos primeiros, contribui para que o “decisionismo policial” seja “objeto de uma espécie de desconfiança coletiva prévia”. Em suma, a discricionariedade policial pode ser apreendida como algo que se suspeita por antecipação, requerendo uma vigilância redobrada dos que policiam e uma dúvida estruturante por parte dos cidadãos policiados (MUNIZ, 2008).

<sup>9</sup> Utiliza-se aqui a perspectiva de Becker (2008), que define desvio como uma consequência das reações alheias ao comportamento de outro(s) indivíduo(s). Portanto, um ato é desviante quando há uma reação negativa e condenatória a ele.

## 2.4 RACISMO INSTITUCIONAL E OUTRAS MODALIDADES

Camara Jones (2000) identifica três níveis distintos de expressão do racismo: 1) o nível institucional; 2) o pessoalmente mediado; 3) o racismo internalizado. Para Jones, o racismo institucional funciona a partir de barreiras estruturais e normas sociais e diferenças de acesso ao poder. Como tal, deve ser entendido enquanto um sistema político cujos efeitos estruturais se refletem, por exemplo, no acesso diferenciado à escola, à saúde etc. Para López (2012), esta modalidade de racismo remete às formas como as instituições funcionam, contribuindo para a naturalização e a reprodução da desigualdade racial. Jones (1997, p. 131) descreve o racismo institucional como “leis estabelecidas, costumes e práticas que sistematicamente refletem e produzem as desigualdades raciais na sociedade”.

O segundo nível do racismo, referido por Camara Jones (2000) é pessoalmente mediado, esse nível é mais conhecido e se manifesta na forma de discriminação racial interpessoal, ou seja, entre pessoas, assumindo caráter intencional ou não intencional. E o terceiro nível do racismo, que é internalizado, manifesta-se em relação à autoestima.

Pondera-se que as três modalidades de racismo podem ser consideradas quando se aborda o tema do policiamento, bem como as inter-relações entre eles. Em efeito, quando se analisa a expressão do racismo na abordagem policial, convém considerar, de uma parte, determinações e outros aspectos de caráter institucional, uma vez que se referem a elementos que guardam relação com a estrutura ou processo de trabalho da Polícia enquanto instituição social. De outra parte, cabe identificar manifestações de racismo nas relações que se estabelecem no cotidiano do policiamento, bem como nos comportamentos que refletem o racismo internalizado.

Detendo-se no racismo institucional, é preciso considerar que este não se expressa necessariamente de forma explícita ou declarada, costuma assumir forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, implicando na distribuição diferenciada ou desigual de serviços, benefícios e oportunidades entre os diferentes segmentos raciais (SILVA et al. 2009). Neste sentido, este conceito revela-se especialmente apropriado para compreender processos sutis ou difusos de discriminação racial, próprios de sociedades como a brasileira, que conviveu durante anos com o mito da democracia racial. Ao evocá-lo em uma investigação que interroga sobre expressões de racismo na abordagem policial, espera-se, tal como propõe López (2012), dar visibilidade a processos de discriminação indireta que ocorrem no seio das instituições policiais e que resultam de mecanismos que operam, até certo ponto, à revelia dos indivíduos.

Carmen (2009) salienta que, nas sociedades contemporâneas, situações nas quais as polícias instruíam formalmente seus prepostos a adotar comportamentos discriminatórios baseados no perfil racial, muitas vezes associadas com determinadas minorias, são parte de um passado sombrio. Na atualidade, é de se esperar que tal conduta seja rechaçada pelas corporações policiais, contudo, conforme adverte Carmen (2009), isto não quer dizer que preconceitos em relação às ditas minorias não se manifestem na prática policial.

## 2.5 VULNERABILIDADE SOCIAL

A categoria vulnerabilidade vem sendo progressivamente acionada para se referir ao quadro social que afeta grande parte da juventude latino-americana, particularmente, quando se discute processos de vitimização envolvendo tipos diversos de violência. O conceito de vulnerabilidade tem se mostrado especialmente promissor quando se pretende a “relação risco/proteção ou segurança/insegurança no atual estágio da modernidade” (MARANDOLA JÚNIOR; HOGAN 2006, p. 34).

Segundo Kaztman (2000, p. 7), a vulnerabilidade pode ser entendida como “a incapacidade de uma pessoa ou de um domicílio para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos sócio-econômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração”. Definição bastante semelhante àquela proposta por Abramovay (2002), a qual considera a vulnerabilidade social como uma situação que se caracteriza pela insuficiência de recursos e habilidades de um determinado grupo social para lidar com as oportunidades oferecidas pela sociedade.

No plano analítico, Cunha et al. (2004, p. 7) sugere a adoção de um gradiente de situações a partir do qual seja possível identificar as “debilidades” inerentes aos diversos segmentos socioespaciais da população em foco. Na construção deste gradiente faz-se necessário o mapeamento das fontes dos ativos disponíveis para os indivíduos e/ou famílias. O modelo proposto por Trad (2013) apresenta uma perspectiva relacional que articula três níveis de análise, concernentes aos seguintes elementos: os fatores, condições ou contextos fragilizantes (vulnerabilidade), capacidade de resposta dos indivíduos e famílias (resiliência), dispositivos formais (providos pelo Estado) ou informais (estratégias advindas das famílias e redes sociais) que visam a proteção frente aos infortúnios, adversidades etc. (proteção social).

### 3 METODOLOGIA

O estudo realizado se enquadra na modalidade pesquisa exploratória de caráter qualitativo. A pesquisa se centrou nas capitais dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco: Salvador, Fortaleza e Recife, cidades que apresentam altos índices de mortalidade juvenil por causas externas – sobretudo associadas à violência – e abrangeu agentes de segurança pública, policiais militares (policiais de ponta e oficiais), bem como jovens negros moradores e/ou frequentadores dos territórios selecionados.

A coleta de dados se deu através de grupos focais (GF) e entrevistas semiestruturadas envolvendo policiais militares e jovens negros de áreas selecionadas nas três capitais. Quanto aos critérios de seleção dos participantes de GF e entrevistas, tivemos a seguinte definição: 1) esfera policial: contemplar informantes de três grupamentos diferenciados - policiamento ordinário; policiamento especializado; policiamento comunitário; 2) jovens: contemplar moradores de bairros populares considerados social e economicamente periféricos, incluindo áreas de abrangência de programas de policiamento de proximidade; autodeclarados negros ou pardos. Este critério foi flexibilizado (especialmente em Fortaleza), tendo em vista que os termos adotados no universo pesquisado para se referir a cor são considerados na realidade brasileira variações da denominação negros e pardos (“mestiço”, “moreno”, “marrom”). Na seleção dos jovens para entrevistas, além dos critérios referidos, foi considerado ter sido alvo de abordagem policial.

No Quadro 1, apresenta-se o detalhamento dos procedimentos realizados em cada município e observações adicionais sobre os participantes do estudo.

**Quadro 1: Descrição dos Grupos Focais (GF) e Entrevistas, segundo a esfera policial e jovem. Salvador, Fortaleza e Recife. 2014.**

		SALVADOR	FORTALEZA	RECIFE
GRUPO FOCAL	Esfera Policial	Quantidade de GF: 3 Total de participantes: 41 Sexo: Masculino (31), Feminino (10) Raça/cor: negros (18); pardos (19); Tempo de serviço policial: ≤ 10 anos Categorias: Batalhão de Policiamento Ordinário, Batalhão de Policiamento Comunitário; Batalhão Policiamento Especializado.	Quantidade de GF: 3 Total de participantes: 30 Sexo: Masculino e Feminino Raça/cor: negros, pardos e brancos Tempo de serviço policial: 4 a 26 anos Categorias: Batalhão de Policiamento Ordinário, Batalhão de Policiamento Comunitário, Batalhão de Rondas Ostensivas e Intensivas.	Quantidade de GF: 3 Total de participantes: 31 Sexo: Masculino e Feminino Raça/cor: negros, pardos e brancos Tempo de serviço policial: 1 a 29 anos Categorias: Batalhão de Policiamento Ordinário com atuação em Policiamento Ostensiva; Batalhão Policiamento Comunitário (Polícia Amiga).
	Esfera Jovem	Quantidade de GF: 2 Total de participantes: 26 Sexo: masculino (15) e feminino (11) Faixa etária: 17 a 22 Raça/cor: negros e pardos Escolaridade: ensino fundamental e médio	Quantidade de GF: 2 Total de participantes: 23 Sexo: masculino (13) e feminino (10) Faixa etária: 15 a 18 anos Raça/cor: negros, pardos e brancos (“mestiço”, “moreno”) Escolaridade: ensino fundamental e médio	Quantidade de GF: 3 Total de participantes: 33 Sexo: masculino (20) e feminino (13) Faixa etária: 15 a 26 anos Raça/cor: negros, pardos e brancos (“moreno”, “mulato”) Escolaridade: ensino fundamental e médio
ENTRE-VISTAS	Esfera Policial	Total entrevistas: 8 Sexo: masculino (6) e feminino (2) Raça/cor: negros (3); pardos (4) e branco (1) Tempo de serviço policial: 5 ≥ 20 anos e 3 ≤ 20 anos Patente Policial: coronéis (2), majores (3), capitães (2) e tenente (1).	Total entrevistas: 7 Sexo: masculino (6) e feminino (1) Raça/cor: brancos (5) e pardos (2) Tempo de serviço policial: entre 3 e 28 anos Patente Policial: coronel reformado (1), majores (3), capitão (1) e tenentes (2).	Total entrevistas: 7 Sexo: masculino (6), feminino (2) Raça/cor: negros (4) pardos (3) e branco (1) Idade: entre 34 e 49 anos Tempo de serviço policial: entre 16 e 28 anos Patente Policial: Capitão, Coronel e Major
	Esfera Jovem	Total entrevistas: 6 Sexo: masculino Idade: 16 a 22 Escolaridade: ensino fundamental e médio Autorreferidos negros (5) ou morenos (pardos) 1	Total entrevistas: 5 Sexo: masculino Idade: 15 a 22 Escolaridade: ensino fundamental e médio Autorreferidos “mestiços” e “morenos” (pardos)	Total entrevistas: 4 Sexo: masculino (3); feminino (1) Idade: 23 a 26 Escolaridade: fundamental Autorreferidos negros ou pardos

Fonte: Pesquisa Segurança Pública e Questões Raciais, Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia –FEA UFBA/Senasp, 2014.

O corpus qualitativo da pesquisa integrou, ainda, notas de diário de campo e registros de entrevistas ou conversas informais com sujeitos que não permitiram o uso de gravador. No caso de Salvador, foram incorporados dados de outro projeto de pesquisa (2012-2014), realizado em um bairro popular de Salvador que recebeu a primeira Base Comunitária de Segurança Pública da capital. A principal justificativa para tal inclusão deu-se pela forte pertinência e confluência em torno do objeto da atual pesquisa.

Todas as entrevistas formais e grupos focais, sejam com jovens ou com policiais militares, foram gravadas e, posteriormente, transcritas e revisadas pela equipe de pesquisa. Foram criados códigos de referência para identificação das fontes do material citado ao longo do capítulo de resultados, seguido de

número para designar o entrevistado e o local: Salvador (SSA), Recife (REC) e Fortaleza (FOR), conforme descrito no Quadro 2.

**Quadro 2: Códigos utilizados nas transcrições das entrevistas**

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
GFPM (geral)	Grupos focais com a polícia militar
GFPM/OR	Policamento ordinário
GFPM/ESP	Policamento especializado
GFPM/COM/SSA I e II - GF	Com policiamento comunitário (no caso de Salvador são referidos dois grupos focais: o primeiro atinente à pesquisa anterior e o segundo à atual)
EPM	Entrevista policial militar
EJ	Entrevista com jovem
GFJ	Grupos focais com jovens
GFLC/SSA	Grupo focal com lideranças comunitárias em Salvador
RDC	Registro em diário de campo

Fonte: Pesquisa Segurança Pública e Questões Raciais, Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia –FEA UFBA/Senasp, 2014.

Foram necessárias algumas adequações do cronograma em função da realização da Copa do Mundo de Futebol, uma vez que as três capitais envolvidas no estudo sediaram jogos, o que implicou a intensa mobilização da Polícia Militar, e comprometeu rotinas nestas cidades no período do mundial.

Salienta-se que nos três municípios tivemos dificuldades, de ordem variada, em relação ao acesso ou ao manejo das estatísticas oficiais relacionadas com a abordagem policial. De tal modo que foi preciso redimensionar as pretensões iniciais com relação a esta fonte de pesquisa. Para Salvador e Recife, foram coletados e analisados dados extraídos das respectivas corregedorias e ouvidorias. Em Fortaleza, a equipe de pesquisa não teve acesso a dados estatísticos oficiais sobre a matéria. Ressalta-se que um limite importante com relação às estatísticas oficiais referentes à abordagem policial, evidenciado nos três municípios, diz respeito, de um lado, a questões e impasses que envolvem o registro do referido procedimento policial e, de outro lado, a ausência de informações tocantes às categorias cor/raça relacionadas às situações de abordagem.

Em relação ao processo analítico da abordagem qualitativa, foi utilizado o software NVivo, versão 10, ferramenta desenvolvida para auxiliar a análise de dados qualitativos, mormente no que toca às fases de organização e de classificação de dados. Uma vez definida a estratégia de categorização dos dados e elaborado o livro de códigos em função dos objetivos da pesquisa, foram selecionados, recortados e agrupados excertos das entrevistas e grupos focais de acordo com as categorias e subcategorias propostas.

De forma complementar, foi realizado um estudo descritivo com o objetivo de traçar um perfil de ocorrência de eventos violentos envolvendo indivíduos jovens da faixa etária 15-26 anos, considerando a associação entre cor/raça e tipo de violência. Os dados foram coletados das fichas de notificação do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA, referente aos casos de jovens vítimas de diferentes formas de violência, atendidos nas unidades do Sistema Único de Saúde/SUS (anos de 2009 a 2013). A coleta do banco de dados da Ficha VIVA não contemplou o município de Fortaleza, em virtude de a equipe não ter conseguido anuência oficial de órgãos do sistema de saúde local para consulta às fontes de pesquisa.

Cabe salientar que o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Saúde Coletiva-ISC da Universidade Federal da Bahia-UFBA, com número nº 780.324, CAAE: 33421114.6.0000.5030 em atendimento aos princípios éticos da Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012). Sobre a condução ética do campo, na interação com os interlocutores, foram tomados todos os cuidados éticos relacionados à preservação dos direitos dos informantes, à anuência institucional e/ou individual quanto ao acesso, ao tratamento e ao arquivamento das informações concedidas, sendo estas previamente autorizadas pelos participantes quanto à possibilidade de gravação - no caso das entrevistas e grupos focais.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) foi devidamente apresentado. Contudo, alguns informantes, embora concordassem em participar do estudo, se recusaram a assinar o TCLE, o que evidencia o caráter complexo e sensível da temática em estudo (SCHRAIBER, D'OLIVEIRA e COUTO, 2006). Neste sentido, fora absolutamente respeitada a escolha individual, suprimindo-se então a assinatura do Termo e registrando o consentimento destes participantes por meio de gravação em áudio. Compreende-se que a dimensão ética da pesquisa ultrapassa, em muito, o aspecto formal e normativo.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 ABORDAGEM POLICIAL: NORMAS, REPRESENTAÇÕES E PRÁTICAS

Um primeiro aspecto a destacar no conjunto de dados coletados, diz respeito ao valor atribuído à abordagem policial, particularmente, entre os informantes da Polícia Militar nos três municípios pesquisados. A abordagem é apontada como um procedimento essencial dentro do escopo das atribuições da Polícia Militar. Nesta perspectiva, os entrevistados expressam a centralidade da abordagem para ação no âmbito do policiamento ostensivo:

Eu vejo como um papel central, fundamental. Não existe o policiamento sem a abordagem. (GFPM/COM/SSA II);  
 É o princípio da própria existência da Polícia Militar (GFPM/COM/SSA I).  
 A meu ver é...o papel essencial da Polícia, né? Acho que a Polícia tá na rua realmente pra abordar, que eu acho que é através da abordagem policial que você evita vários crimes, né? (GFPM/COM/FOR)

Nos relatos de Recife, inicialmente, foi ressaltado o fato de a abordagem policial representar a principal via de contato ou de interação entre a Polícia Militar e a sociedade. Foi destacado, sobretudo, que a abordagem se apresenta como uma demonstração concreta de que o serviço de proteção à população está sendo executado, ou seja, de a instituição policial militar se fazer presente pela presença ostensiva preventiva.

No tocante às suas funções, nos três municípios foi recorrente à referência à finalidade de promover a segurança e ordem social, prevenindo a criminalidade. Em que pese o amplo desconhecimento e a desvalorização social desta prática, na ótica de oficiais e de policiais que atuam na ponta, além de constituir atividade fundante do trabalho de policiamento ostensivo, a abordagem policial é respaldada por princípios técnicos e arcabouço legal, os quais potencializam sua legitimidade social e política. As noções de mandato policial (BITTNER 2003; MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014), se revelaram úteis para uma compreensão contextualizada desta prática.

Porque existem as disposições legais que garantem a abordagem policial como um método de prevenção na ação policial. O que é que significa? Significa dizer que a abordagem é um momento em que a gente se mostra ostensivamente à sociedade naquilo que é o papel da Polícia Militar em respeito à ordem constitucional ...depois disso, vem a legislação infraconstitucional que diz de que maneira, em quais circunstâncias, em quais situações isso acontece. (EPM1/SSA)  
O papel da Polícia Militar é o trabalho preventivo, por isso, a questão da abordagem é também fundada na Constituição, no Código Processual Penal. Então, por isso que a gente realiza esse trabalho preventivo antes que o crime aconteça ...depois que acontece já não é mais da nossa alçada. (GFPM/ESPFOR)

Em Recife, houve uma menção específica ao papel desempenhado pelo interesse no cumprimento de metas de produtividade quando se discute a abordagem policial. São metas estabelecidas pelo Programa Pacto pela Vida, relacionadas, por exemplo, com apreensão de armas e drogas.

Nós temos premiação pra bônus de armas... arma apreendida. Nós temos premiação por crack... droga apreendida. Nós temos premiação por desempenho do batalhão se conseguir o ápice, né, da produção dentro do Pacto pela Vida. Nós temos a premiação pra o comandante que conseguir bater a meta; o ano todo ficou no verde. [...] ele vai contabilizando pra no final do ano, se ele bateu a meta vai ser bom pra todo mundo. A unidade vai ganhar um bônus (EPM4/REC).

Na visão dos jovens, entretanto, emergem outras facetas da percepção sobre a abordagem policial, a exemplo de representações acerca deste procedimento policial como principal elo entre segmentos pobres da juventude pobre, o Estado e seus agentes em bairros periféricos dos grandes centros urbanos, figurando como um dos dispositivos de controle social em “espaços de suspeição”.

A análise das entrevistas e grupos focais corrobora para o entendimento de que a abordagem policial compõe-se de uma dimensão técnica (objetiva) e de uma dimensão discricionária (subjetiva), correlacionadas e interdependentes entre si. A primeira se refere ao universo do corpo doutrinário da técnica policial e do aparato jurídico-normativo regulador do procedimento. A segunda dimensão corresponde ao componente subjetivo e decisório da prática da abordagem policial, assentado no domínio simbólico do quadro de mentalidades, das figurações sociais, do repertório da cultura corporativa, das crenças e valores morais compartilhados sobre criminalidade, violência e suspeição.

Nos relatos de policiais militares nos três contextos investigados foi enfatizada a dimensão técnica e formal da abordagem policial, destacando o aspecto normativo e operacional do trabalho ostensivo-preventivo da Polícia Militar, que se evidencia na definição da abordagem como “procedimento operacional padrão” – segundo os entrevistados, um mecanismo técnico-racional, assentado na fundada suspeita orientada pelo comportamento, atitude ou conduta do indivíduo.

Ao mesmo tempo, os discursos circulantes nos grupos focais e entrevistas portam certo grau de ambiguidade. Seguindo a categorização proposta por Reiner (2004), os policiais militares ora reconhecem que “marcadores” ou “confundidores”, a exemplo de vestimentas ou tatuagens, podem suscitar abordagem, ou seja, guiam-se, nestes casos, pelas “regras de trabalho” ou pela “teoria da rua”; ora reafirmam a atuação em conformidade com os padrões técnicos, as “regras legais” e a ética institucional. Em contrapartida, no debate sobre a abordagem policial entre os jovens, invariavelmente foi a dimensão discricionária que adquiriu protagonismo.

Não obstante a relevância da faceta técnico-operacional, os discursos dos policiais militares referem-se ao fato de as determinações doutrinárias normalizadoras da boa técnica de abordagem policial nem sempre serem compatíveis com as condições estruturais do trabalho cotidiano – o que, de acordo com os entrevistados, compromete a qualidade do serviço prestado e, potencialmente, expõe policiais militares e cidadãos abordados a situações de imperícia em decorrência de fragilidade técnica e limitações situacionais.

Detendo-se nos critérios que orientam a decisão policial no momento da abordagem, cabe registrar que este aspecto apareceu de modo mais difuso nos depoimentos colhidos em Salvador. Ainda assim, foi possível constatar que o processo de suspeição, tal como propõe Young (2002), parte de um evento localizado e individual em direção a uma configuração mais sistemática, ainda que difusa, dirigida a determinadas categorias. Ou seja, os dados indicam que ocorre, com frequência, a passagem da suspeita individual à suspeita categórica.

Em Fortaleza e, sobretudo, em Recife, foram mais explícitas e precisas as referências a critérios que orientariam a abordagem policial. Assim mesmo, foram bastante convergentes as impressões colhidas nos três municípios. A partir das visões e experiências descritas pelos informantes, sobretudo, os jovens negros que participaram do estudo, foram identificados cinco critérios básicos:

- i) Pertencimento social / situação econômica – neste aspecto enquadra-se o pertencimento do sujeito às comunidades (“favelas”) que se configuram territórios com altos índices de violência e criminalidade, localizados e em zonas periféricas das respectivas cidades. Não é imprescindível pertencer a um determinado território “visado pela polícia”. Na perspectiva dos jovens, também podem ser consideradas “suspeitas” pessoas que circulam em “bairros nobres”, mas que destoam do perfil esperado para o local.
- ii) Atitudes / comportamentos – estes são definidos pelo modo de agir e de se portar da pessoa, tais como: o andar, a forma de linguagem empregada, a forma de gesticular, a reação manifestada na presença de um policial (“desviar o olhar”, “correr”, virar-se, “esconder-se”, “jogar algo no chão”, “mudança brusca de comportamento” etc.)
- iii) Aparência do indivíduo – aspectos estéticos, signos de status social sócio-econômico ou marcas/sinais associados no imaginário coletivo a trajetórias ilícitas: penteados; vestimenta; tatuagens com desenhos específicos, cicatrizes no corpo, calçados e acessórios de determinadas marcas, cordões com pingente gravado com nomes ou símbolos;
- iv) Raça / cor e outros traços étnicos – foram ressaltados aqui traços fenotípicos, com ênfase para pele negra ou parda, nariz achatado, cabelos crespos.
- v) Outras características externas - tipo de veículo utilizado como motonetas e bicicletas; porte de objetos pacote, mochila ou saco etc.

Na perspectiva dos entrevistados, na construção da fundada suspeita pode incidir um dos referidos elementos ou uma combinação entre estes elementos. Os resultados encontrados convergem com as proposições de Pinc (2014) e Reis (2002) no tocante aos fatores que norteiam e orientam a suspeição. Para Pinc (2014), a fundada suspeita baseia-se na conjugação de três fatores fundamentais no momento do encontro entre o cidadão e a PM: o comportamento ou a reação de um indivíduo no instante em que se defronta com o policial ou viatura; as taxas de criminalidade do local e as características do ambiente. Reis (2002) também destaca três critérios, cujos enunciados são distintos, mas o sentido geral é semelhante: i) o lugar, ii) a situação e iii) as características suspeitas são os principais elementos que alimentam a fundada suspeita e reforça que “[...] o lugar parece ser fator preponderante na definição da condição de suspeição, pois, a depender dele, o indivíduo pode ser mais ou menos suspeito de acordo com os seus caracteres e o seu modo de agir [...]” (REIS, 2002, p. 183).

Pode-se dizer que, de acordo com os discursos dos entrevistados, o componente discricionário da abordagem policial nos três municípios reflete um conjunto de representações em torno da figura do suspeito que alia a apreciação sobre os capitais econômico, simbólico e sociocultural (Bourdieu, 2009) dos indivíduos ou grupos com os quais o policial militar tem contato.

Cabe ressaltar que foram recorrentes as referências ao desconhecimento da população com respeito à abordagem: “eles ainda não entendem que abordagem é uma prática normal da Polícia Militar, e que é positivo inclusive pra segurança deles [...] a população não está educada a ser abordada” (EPM5/SSA). Consequentemente, conforme relataram muitos policiais, mesmo em situações nas quais a abordagem segue todos os procedimentos técnico-legais, alguns grupos, especialmente das classes com maior poder aquisitivo e/ou com status profissional “diferenciado”, deliberadamente questionam a

legitimidade da prática: “nos casos de abordagem, eles ainda relacionam que quem é abordado é quem é criminoso”. (EPM5/SSA).

Por certo, os dados revelam que a tomada de decisão para se proceder com a abordagem não é determinada, exclusiva ou necessariamente pela categoria cor/raça. Contudo, este elemento parece jogar um papel preponderante neste processo. Observa-se, no entanto, que esta é uma questão, por vezes, silenciada dentro da instituição policial. Mesmo admitindo que a dimensão discricionária é inerente ao agir policial, corroborando a visão de especialistas no tema (PINC 2014 MUNIZ 2008), só muito raramente o traço racial, notadamente a cor da pele, é reconhecido como um fator que orienta a construção da fundada suspeita.

Eu posso fundar minha suspeita... ela falou aqui que vê um cara no escuro a fundada suspeita dela tá a partir do isolamento, do local ermo. A nossa fundada suspeita de rua tá a partir das ocorrências que já vivemos. A maior parte da população que está no submundo é a de pele escura, entendeu? Ai os vinte e tantos anos de polícia dele, quer dizer, a maioria das ocorrências que ele fez: é com o negro, é com o pobre, com o socialmente excluído. Automaticamente a fundada suspeita dele pode se confundir com o preconceito racial dele abordar o negro, o pobre, mas não que o policial seja preconceituoso. É que ele é levado pela sociedade, vem do meio. (GFPM2/REC)

Em Salvador, dentre os argumentos utilizados para refutar a hipótese de manifestação de racismo na prática policial, destacou-se a referência ao perfil étnico-racial da cidade, que se reflete na presença maciça de negros na corporação baiana: “o que é, rapaz, que você tá falando? Olhe a sua volta e veja quantos policiais negros vocês estão vendo aqui”. Há menção também ao racismo internalizado: “o racismo vem do próprio negro”.

Uma vez negada a existência de racismo institucional, sua manifestação é compreendida enquanto problema de caráter individual (“alguns policiais podem se racistas”), que se inscreve fundamentalmente no seio da sociedade:

A questão do racismo, que não é algo inerente apenas à prática policial, mas que é algo vivo em nossa sociedade, embora a gente não se reconheça como racista, preconceituoso, e que acaba também refletindo na atividade do policial. Isso porque esse policial [...] está inserido dentro dela, e ele acaba também reproduzindo aquilo que a sociedade, daquela sociedade que ele esta inserido. (EPM3/SSA)  
Não pode ter essa discriminação [...] às vezes, o cara coloca o seu cunho pessoal. A polícia combate isso, mas infelizmente não tem como a gente fiscalizar de perto isso a fundo, né? (EPM4/SSA)

Chamou atenção também, dentre os relatos, a referência à discriminação sentida pelo policial: “o policial em si, ele sofre preconceito, o preconceito que o policial sofre não é pela cor, é pela própria farda. Se você é policial você não presta”.(GFPM/COM/SSA)

Contrariamente à visão dos policiais militares, para os jovens, sobretudo, em Recife e Salvador, a cor/raça é o primeiro critério, seguido da condição socioeconômica a ser verificada pelos profissionais de segurança pública na tomada de decisão para as abordagens. Na visão dos entrevistados, ser negro, pobre e morador de ‘favela’ também são os fatores que definem as fronteiras entre o “procedimento padrão” e o abuso de autoridade. Desse modo, para os informantes, a interação face a face entre a instituição policial e os cidadãos estaria pautada numa relação assimétrica de poder e na hierarquia social como elemento diferenciador e influenciador do enquadramento dos sujeitos na categoria suspeito e, mais do que isto, na forma de aplicação das técnicas operacionais da abordagem. Ao mesmo tempo, os discursos evidenciam que “a autorização da polícia para vigiar, investigar, intervir e usar de força para produzir obediência se encontra, ela mesma, sob controle coletivo, submetida à aprovação dos olhares vigilantes dos atores sociais.” (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2014; p. 494).

Eu acho que uma coisa que ajuda muito a polícia a agir dessa forma pior na Cidade Baixa e tal. Tem um estereótipo na própria sociedade mesmo de que é negro é bandido, pelo formato, pelo jeito dele andar. Ele é bandido pela corrente que ele tá usando, ele é bandido, então ajuda muito ele a chegar já batendo quando é um negro em vez de um branco que provavelmente já matou já roubou e tipo: ‘ah, cadê sua identidade, e trata ele super de boa’. Isso ajuda bastante também, essa aparência da pessoa. (GFJ/SSA II)

Eles já chegam já dando tapa e gritando pra pessoa, soltando piadinha, ‘Ah, aí, ó, de brinquinho, é viadinho. Ei, bicho, tu é frango, é? Tira esse brinco. Se a gente ver tu com esse brinco de novo, a gente vai arrancar ele na faca.’ Puxa a faca pra arrancar o brinco da orelha do cara, pra intimidar, né? Que eles não vão fazer isso. Bota a mão. Uma vez, um policial me abordou, colocou eu em cima da viatura algemado, o policial do GATI - Grupo de Ações Táticas Itinerantes, três policiais me revistaram[...] (EJ3/REC).

Com relação à Recife, cabe pontuar que o estudo de Barros (2008) - Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito evidenciou que a cor da pele, mais especificamente, negra ou parda, constituiu fator preponderante na tomada de decisão dos policiais militares de Pernambuco para proceder com a abordagem.

## 4.2 INTERAÇÃO POLÍCIA E JUVENTUDE NEGRA NO CONTEXTO DA ABORDAGEM

Nas três capitais contempladas no estudo, as percepções dos jovens entrevistados sobre a relação polícia e juventude negra, em especial, no contexto das abordagens, assinalam ranhuras, hostilidades e desconfianças parte a parte, embora não se possa dizer que somente estes atributos qualificam as interações entre juventude e polícia. Neste estudo em particular, nas falas, tanto de policiais quanto dos jovens, ficam evidentes os contrastes de percepções sobre um mesmo objeto, qual seja a prática da abordagem. Em suma, confirmou-se a concepção de que, enquanto contexto interacional de contato da polícia com o público, a abordagem policial se configura geralmente uma fonte de tensões (PINC, 2014).

Para os jovens entrevistados, a abordagem policial assume no cotidiano das interações entre policiais militares e jovens habitantes das periferias urbanas, feições de constrangimentos rotineiros decorrentes da posição social de suspeito e da proximidade simbólica que o procedimento os coloca em relação ao universo do “vagabundo”.

Primeiro que somos pobres periféricos e se a gente chega em outro ambiente a gente não é em bem visto nunca, jamais. Ou ficam olhando pro celular, esconde. [...] E filho de rico não. Filho de rico é visto em qualquer lugar bem, se veste bem, se está com o cabelo cortado, partido, pintado de loiro, de preto, de branco, amarelo. É bonito e vai continuar sendo bonito, ninguém vai olhar ele diferente. E então a gente é mal visto em lugares. (GFJ/SSA - I)

É como eu falei dessa questão da aparência. Não é mudando o tratamento que ele vai parar de pensar na aparência do cara [...]. Eu acho que é mais mudando a maneira dele pensar. A gente se conscientizar que não é só o preto que é bandido que também tem o branco, e ver quem é que é o corrupto lá, que tá roubando mais do que ele, e a gente pode tentar, sei lá. Prendendo ele, prestar mais atenção naqueles que estão tentando nos representar ao invés de tá sempre prestando atenção, sei lá, no tratamento deles e dos bandidos lá. (GFJ/SSA - II)

Nas entrevistas com integrantes da corporação Policial Militar em Fortaleza, seguindo uma lógica discursiva em que a questão racial situa-se no campo do não-dito, na referência às interações da polícia com a juventude em circunstâncias de abordagem policial, é a tônica da clivagem de classe, em suas interfaces com as concepções de juventude enquanto “questão social” que norteia as falas.

De acordo com os entrevistados, para o âmbito desta “questão social” conflui um conjunto de

aspectos socioeconômicos, políticos e jurídicos, a exemplo da ausência de políticas públicas para a juventude associada à vigência de legislações brandas, que transcendem o campo da segurança pública e concorrem para a vulnerabilidade destes jovens cujas trajetórias se cruzam com os caminhos da Polícia Militar no seu trabalho cotidiano, sobretudo, no âmbito das estratégias estatais de “guerra às drogas”.

Em virtude da própria natureza do trabalho da polícia ostensiva, as interações dos agentes com os jovens são caracterizadas, maiormente por levantamento de suspeição ou pela ocorrência de eventos que infringem a ordem estabelecida, vinculados a comportamentos desviantes e de risco que combinam delinquência e drogadição e são sintetizados, nos discursos de alguns policiais militares de Fortaleza participantes do estudo, pela categoria “vida louca”:

Tem um negócio chamado “vida louca”, um negócio de “vida louca”, não sei se vocês já ouviram falar, que eles vivem intensamente tudo que eles pode viver, muita gente doida, muitas drogas, mas vive intensamente, né, com carro, com moto, bebendo, isso aí é o chamado, né? Aí eles cometem crime por causa disso aí, né. Então, acho que o Estado deveria puxar isso aí pra dar um sentido, né, pra que o estudo seja valorizado e que, que ele note, note na presença que há uma saída, estudar, né, certo? Eu vejo, hoje, o adolescente muito influenciado pelo consumismo, por roupas, por motos, né, por DVD, por som, inclusive, até, infelizmente, as músicas que tocam. (EPM 03 FOR)

Há evidências de que as concepções acerca da “vida louca” componham facetas do domínio subjetivo da abordagem policial, que é neutralizada nos discursos dos militares pela dimensão técnica e sublinhada nos relatos dos jovens participantes do estudo em Fortaleza, traduzindo-se em critérios que influenciam a tomada de decisão para a abordagem policial.

Neste sentido, a leitura e a identificação de elementos visuais de uma estética jovem que, de algum modo, permita um ponto de conexão com a “vida louca”, a exemplo do vestuário, parecem concorrer juntamente com outros aspectos para o preenchimento dos critérios de suspeição, mormente de jovens da periferia urbana da capital cearense, conforme apontam os dados de entrevistas e de grupos focais.

Além do referimento à “vida louca”, os policiais militares aludem à participação de jovens no mercado ilícito de drogas como usuários de drogas ou ocupantes de posições na hierarquia do tráfico, como outro fator que parece alimentar os critérios de suspeição e as decisões dos agentes para a abordagem policial a segmentos da juventude: “muitos são usuários [...] são reincidentes, recrutados pelo tráfico [...] são viciados [...] soldados do tráfico” (GFESPFOR).

Considerando que, em virtude das especificidades da dinâmica do mercado ilegal de drogas no Brasil e das estratégias públicas de enfrentamento da questão, os territórios periféricos das metrópoles brasileiras têm se constituído espaços privilegiados do “combate às drogas”. Nestes cenários é que se situam, prioritariamente, as intervenções estatais por meio das ações de policiamento, entre as quais se incluem as abordagens policiais aos suspeitos “de envolvimento com o tráfico de drogas”, desenvolvidas pela Polícia Militar.

Os jovens em suas falas destacam a necessidade da abordagem policial, afirmam não vislumbrar outro meio para que se garanta a segurança e se mantenha a ordem social, contudo, expressam discordância quanto a expressões assumidas pelas abordagens policiais em determinados espaços sociais e endereçadas a certos públicos-alvo. Ao mesmo tempo, destes mesmos discursos se apreende a visão dominante no senso comum de que se alguém tiver cometido ou estiver na iminência de cometer algum ato desviante poderá ser abordado diferenciadamente.

Destarte, narrativas de jovens dos três municípios remetem a um quadro de mentalidades

que ordena e classifica simbolicamente o mundo a partir da relação binária e dicotômica “cidadão”- “vagabundo”; “cidadão de bem”- “bandido”. Para os primeiros grupos que compõem ambos os pares, estariam reservados e garantidos os direitos pelo Estado, especialmente, na relação com os seus agentes de segurança. Já para aqueles a quem se reconhece (ainda que em condição de suspeição) como “vagabundo” ou “bandido”, autoriza-se tratamento fundado na exceção às normas legais.

## 4.3 FORMAÇÃO POLICIAL – DIREITOS HUMANOS E A TEMÁTICA RACIAL

Em Fortaleza, os discursos dos policiais militares entrevistados são convergentes quanto à afirmação de que houve mudanças substanciais no processo formativo de oficiais e policiais de ponta, motivadas principalmente pela redemocratização da sociedade brasileira nos anos 1980 e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu uma nova ordem jurídico-institucional impondo novas exigências à corporação policial no que se refere à prestação de serviços de segurança pública no contexto democrático.

Depois da Constituição 1988, que é uma Constituição Cidadã, também democrática, né, que dá os direitos, protege os direitos fundamentais individuais das pessoas, as polícias, elas tiveram que se transformar, tiveram que se reinventar, né, então, tiveram que se reinventar [...]. Então, a Polícia Militar, ela não pode se tornar, ficar na idade da pedra, arcaica [...] nós estamos numa era de liberdade, né, de democracia, né, desde que seja uma liberdade, né, a liberdade de um não pode interferir na liberdade do outro. Então, isso aí é em decorrência da Constituição de mil novecentos e oitenta e oito, né? Constituição democrática que valoriza a vida, certo? E também, o Brasil é signatário de muitos tratados internacionais, do país, né, que defende os Direitos Humanos e isso aí também faz com que os estados, né, as unidades federativas, os estados, elas se adequem na proteção ao cidadão. (EPM 03FOR)

No âmbito destas transformações sociais e institucionais é que se situam, para os participantes do estudo, a reestruturação e a atualização da matriz curricular da formação profissional básica de oficiais e de policiais de ponta, a partir da inserção de temas e de componentes curriculares afins aos direitos humanos, às garantias individuais e aos direitos fundamentais em suas interfaces com a atividade policial, cujo marco representativo foi a incorporação da disciplina “Direitos Humanos” ao núcleo comum da formação profissional básica, no rol das matérias obrigatórias.

Não obstante o reconhecimento dos avanços advindos principalmente da reestruturação dos currículos de formação inicial básica, os entrevistados apontaram em suas falas algumas limitações e dificuldades enfrentadas no campo da formação policial militar no estado do Ceará, que consideram afetar a qualidade da prestação do serviço de segurança pública, a saber: a) predominância, na estrutura curricular, de componentes de formação geral sobre os técnico-profissionais policiais; b) redução de tempo de capacitação e diminuição de carga horária na formação inicial de policiais de ponta; c) irregularidade na oferta de programas de educação permanente em serviço, principalmente, destinados a agentes lotados em unidades de policiamento ordinário e comunitário.

Ainda no conjunto das ações concernentes à reformulação curricular dos cursos de formação policial, os participantes do estudo destacam que, no Ceará, o principal avanço neste campo foi a criação, em 2011, da Academia Estadual de Segurança Pública (AESP), órgão vinculado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS), que passou a concentrar as atividades de capacitação técnico-profissional integrada de policiais militares, de servidores da polícia judiciária e de bombeiros militares.

Ademais, alguns informantes destacam que o enfoque temático dos direitos humanos enquanto

componente curricular obrigatório da formação policial enfrenta desafios de ordem cultural e metodológica na medida em que, no quadro de mentalidades da corporação militar, coexistem concepções correntes que se comunicam com a lógica da construção dos “direitos humanos como privilégio de bandidos” (CALDEIRA, 2000) e, por conseguinte, situam os direitos humanos no lado oposto aos interesses da corporação militar, o que cria “zonas de conflito” entre o campo formativo e o ethos profissional.

Em se tratando das interfaces com a questão racial, alguns entrevistados fizeram menção ao contato com assunto do racismo enquanto tema transversal dos componentes curriculares no seu processo de formação inicial básica, nestes termos, a temática racial fica diluída no campo discursivo mais amplo dos direitos humanos.

Em Salvador, não houve consenso entre os policiais militares e dentro das próprias categorias, oficiais e praças no que se refere à avaliação sobre a formação policial. Mas, no geral, prevaleceu a tendência a considerar insuficiente o tempo da formação e o componente prático, sobretudo, voltado à perícia em defesa pessoal e o desenvolvimento de técnicas de artilharia, comprometendo em algum grau a dimensão técnica, considerada essencial para a qualificação do procedimento da abordagem policial, e também para se aumentar as margens de segurança do profissional e da pessoa abordada.

Foi referida também a necessidade de realizar ações de educação ou sensibilização dirigidas à população: “um processo educativo da sociedade: a sociedade precisa receber a informação do que é a abordagem” (GFPM/COM/SSA II).

Sobre a incorporação das temáticas voltadas aos Direitos Humanos, houve certa conformidade, notadamente entre os oficiais, em afirmar que conteúdos pertinentes têm sido progressiva e significativamente abordados na formação policial. Contudo, segue tímida a discussão densa das questões raciais, em especial, da negritude e as históricas tendências de discriminação explícita ou sutil nos mais diversos contextos das relações sociais. Um dos entrevistados enfatizou a complexidade da temática e os desafios para a sua incorporação no âmbito da instituição policial militar: “[...] é muito complexo. Porque assim, é muito recente, isso é uma coisa recente de você começar a trabalhar essas questões. Então assim, eu sinceramente não sei dizer a você como é que nós vamos conseguir trazer essa realidade pra Polícia Militar”. (EPM2/SSA)

Outros dois aspectos extraídos dos dados coletados em Salvador merecem um destaque especial. O primeiro diz respeito ao fato de alguns participantes de dois, dos três grupos focais realizados com policiais militares, incluído o grupo da polícia comunitária, terem declarado que não haviam passado por nenhuma capacitação, além do treinamento inicial que receberam ao ingressar na polícia. Todos eles com mais de oito anos na instituição. O segundo consiste na referência à baixa motivação para participar nos cursos oferecidos ou, ainda, a menção de que, em muitos casos, o principal motivo para se inscrever em um determinado curso está relacionado com expectativas de promoção funcional. Ou seja, não há um interesse pela temática em foco ou o reconhecimento da relevância da capacitação para o desenvolvimento individual ou institucional.

Então, assim, esses cursos são voluntários. Então varia muito a motivação do policial pra fazer esse curso. Se ele vislumbrar que aquilo vai proporcionar uma oportunidade pra ele trabalhar em uma determinada área ou que aquilo direta ou indiretamente vai lhe possibilitar ter uma ascensão na corporação ou até um retorno financeiro, ele vai fazer o curso. Ele aí vai se esforçar pra fazer o curso. Senão, ele não faz (EPM2/SSA)

Em Recife, os policiais militares também ressaltaram investimentos em termos de mudanças no desenho curricular de formação inicial e continuada. Uma estratégia avaliada positivamente uma vez que se considerou que ela objetivou trazer melhorias para o processo de formação e reduzir os índices de desvios de conduta. A PMPE acrescentou disciplinas que abordam a temática dos direitos

humanos, a questão racial etc. buscando inserir na prática policial o conceito de uma abordagem mais humanizada. Foi enfatizado que a PMPE tem buscado um fortalecimento e difusão dos cursos de policiamento comunitário, a exemplo daquele conhecido por Polícia Amiga, no sentido de reduzir as práticas abusivas, violentas e discriminatórias nos procedimentos do policiamento ostensivo. Preconiza-se que a interação face a face seja respeitosa e que a utilização de técnicas gradativas de inserção da força, sejam definidas por meio da análise do grau da situação de perigo/risco encontrada no momento em que se realiza a ação.

Tendo em vista o tema central do estudo, outro aspecto que chamou a atenção nos dados de Recife foi a referência à constituição do grupo de trabalho (GT) Racismo. Esta iniciativa foi apresentada nos relatos dos oficiais como “uma forma que a instituição da PMPE vislumbrou para fortalecer a prevenção da criminalidade a partir de técnicas e modelos baseados fundamentalmente numa perspectiva de inclusão dos direitos humanos e do fortalecimento do liame relacional entre os distintos setores públicos”. (EPM3/REC)

Seu foco principal é “reduzir os índices de práticas racistas e discriminatórias perpetradas pelos profissionais de segurança pública, manter uma relação mais harmônica e duradoura com as comunidades, debater e alertar sobre o racismo institucional e promover melhorias no procedimento dos encaminhamentos das ocorrências de crimes considerados racistas” (trecho extraído de material institucional da PMPE).

Entretanto, conforme apreendido da análise dos diferentes relatos, dentre os problemas a serem enfrentados, destaca-se o fato de que o próprio efetivo que compõe o GT Racismo da PMPE, também sofre discriminação e racismo, seja por ser composto por policiais negros, em sua grande maioria, ou por estabelecer uma relação com as comunidades de religiões de Matrizes Africanas.

Para alguns entrevistados de Fortaleza, as reorientações no processo formativo à luz da gramática dos direitos humanos são percebidas como um fator que concorreu para a “humanização” da atividade policial, influenciando os parâmetros relacionais de interação dos militares com o público na prestação de serviço de segurança pública.

Então, eu vejo que a formação do soldado hoje lá na Academia tá bem melhor do que antes, tem as cadeiras de polícia comunitária, tem as cadeiras de Direitos Humanos, a parte de, de abordagem propriamente dita e tal. É mais técnico, antigamente, era algo mais, mais, assim, mais truculento, né? Eu vejo que hoje tem melhorado muito, é tanto que alguns termos que a gente usava antes não se usa mais, então, termos que, de certa maneira, eram ofensivos, né. (EPM05FOR)

Esta visão, entretanto, não foi consensual quando comparamos as diferentes realidades. Alguns depoimentos foram enfáticos ao apontar a discrepância entre o discurso de respeito aos Direitos Humanos, proferido e incentivado nos cursos de capacitação, os processos de trabalho, as condições em que atuam e, sobretudo, o modo como são tratados. Foram destacadas neste ponto as condições de trabalho consideradas, muitas vezes, precarizadas ou fortemente estressoras, especialmente, entre os praças.

Uma das coisas mais controversas é o papel do policial militar, como o policial militar é visto dentro da corporação. Então, existe o policial militar, dá-se o curso para policiamento comunitário [...] espera-se desse policial o tratamento mais humanitário possível, porém dentro da própria instituição esse tratamento não existe. É massacre. É o tempo todo pressão, entendeu? E chega a ser controverso [...] policial que tá descontente, sabe, que ele não tem, não pode fazer nada. E, quer que trate a sociedade, a comunidade, de forma linda e perfeita. (GFPM/COM/SSA I).

## 4.4 MONITORAMENTO E CONTROLE DA ABORDAGEM POLICIAL

No tocante ao monitoramento e ao controle da atividade policial, incluindo aí os procedimentos da abordagem, tanto o oficialato quanto os policiais de ponta destacaram que estas são práticas correntes e inerentes à rotina institucional, ou seja, via de regra, a polícia monitora e controla o seu exercício, de modo difuso ou endereçado a certas “prioridades” institucionais.

Entretanto, a produção de indicadores dirige-se a determinados aspectos, focalizando, basicamente a produtividade policial, a exemplo do número de abordagens policiais mensais realizadas na capital baiana, da distribuição territorial pelas regiões de policiamento da capital (CPRC), e suas respectivas unidades de policiamento; da quantidade de efetivo e viaturas envolvidas nas ações; e da quantidade de abordagens policiais realizadas a pessoas, estabelecimentos, pontos de ônibus, veículos particulares (duas e quatro rodas) e transportes coletivos na capital e quantidade de escoltas.

Em relação a indicadores sociodemográficos dos sujeitos e/ou grupos abordados, estes não se mostraram presentes ou, pelo menos, não disponíveis para esta pesquisa. Ou seja, se há a necessidade de se delinear o perfil social e racial das abordagens, os dados disponíveis não permitem alcançar. No caso da Ouvidoria da PM/BA, os seus relatórios categorizavam cinco tipos de assuntos, a saber: 1) denúncia; 2) reclamação; 3) solicitação; 4) informação; 5) elogio. Em cada um destes assuntos, por sua vez, encontram-se enunciados codificados que se reportam ao relato propriamente dito. Embora, não tenha sido possível realizar a leitura individualizada e aprofundada destes relatórios, os policiais responsáveis pelo setor, quando interrogados pelos pesquisadores, afirmaram que poucas ocorrências envolvendo situações declaradas de “racismo” passam por estas relatorias. Ou seja, o que se pode inferir, mesmo que caibam análises mais pormenorizadas, é que o racismo é mesmo um problema que escapa às mãos das instituições amplo senso; e com a Polícia Militar dos estados pesquisados não pareceu diferente.

Do ponto de vista da avaliação que os policiais fazem sobre os procedimentos de monitoramento e controle, parte importante dos entrevistados, especialmente praças, consideraram exacerbado o teor punitivo. Além disto, consideram que os procedimentos corretivos e/ou punitivos tendem a ser individualizados e estanques, isto é, cessam em dado caso, não se convertendo em possibilidades de aprendizados coletivos sobre o fato.

O monitoramento da abordagem policial figura nos discursos dos policiais militares entrevistados em Fortaleza articulado às ações de controle externo do conjunto mais amplo das atividades constitutivas do trabalho policial, desenvolvidas pela Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará (CGD).

A percepção dos entrevistados sobre o monitoramento e o controle do trabalho da polícia remete à rigorosa atuação institucional sobre as faltas disciplinares e os desvios de conduta policial não somente tocantes a eventos que envolvem abordagem policial. Contudo, os discursos enfocam que a abordagem policial se situa em uma zona tênue de transição entre prática corriqueira do policiamento ostensivo e objeto de intervenção de órgãos de controle da atividade policial.

Neste sentido, de acordo com os interlocutores, no que se refere à abordagem policial, a denúncia dos cidadãos e o objeto de intervenção da controladoria, de um modo geral, estão relacionadas tanto a atos característicos do “teatro operacional da abordagem”, a exemplo da verbalização, por vezes entendidos pelo público como formas de tratamento ofensivo e degradante dispensado pelo agente, bem como a agressões físicas e outras infrações praticadas por policiais em situações de revista.

Muitas vezes as pessoas iam lá denunciar e eu perguntava: “mas qual foi o desvio de conduta do policial?” “Ahhh... mas porque ele chegou gritando... como se a gente fosse bandido... mandando encostar na parede... botar a mão na cabeça... abrir as perna... o senhor acha que tá certo isso?” Eu digo... “Tá certo...”... “Ahhh... e quer dizer que você vai defender ele é?” Eu digo “Não... (não tô defendendo isso) é que tá certo isso...”... é uma atividade policial... tá usando a técnica... “Ahhh... vocês ensina ele a gritar com a gente?” Aí quer dizer a própria sociedade ela não tem conhecimento... ela não entende...porque não há divulgação... não há... não há um trabalho de divulgação da... da mídia em relação ao que é serviço de polícia... num tem... a população num sabe... muitas vezes ele acha que o que o policial tá exagerando... mas também há casos em que as pessoas chegam ahhh... com lesão... exame de corpo delito... marca de agressão... isso aí é apurado rigorosamente... né... o policial ele pode ter os problemas dele quais... em casa seja lá o que for... mas não justifica em nenhum momento que ele use a sociedade como válvula de escape... isso aí num existe... né... e se por acaso ele entrar nessa seara ele vai fatalmente ele vai... vai responder a um processo administrativo... que pode culminar em uma simples advertência ou na própria expulsão dele... que é o mais grave...é a expulsão (EPM 04 FOR)

Por outro lado, além das ações de controle disciplinar exercidos pela CGD-CE, ainda foram citados como mecanismos de monitoramento e controle das ações de policiamento, especialmente da abordagem policial, o sistema de vigilância eletrônica das viaturas da Polícia Militar, constituído por equipamentos de gravação audiovisual e de recursos de rastreamento de veículos.

Ademais, os entrevistados destacam a relevância de que, somadas às medidas de punição individual dos desviantes, sejam planejadas ações de intervenção sobre as condições de trabalho policial e de reestruturação dos processos de trabalho, incluindo o desenvolvimento de estratégias de educação permanente em serviço. Foi ressaltada, tanto em Fortaleza, quanto em Salvador, a necessidade de ações voltadas para o monitoramento de processos de vulnerabilização ou exposição à vitimização sofridos pelos policiais. Muitos deles se ressentem de não contar com um tratamento humanizado. Alguns relatos referiram situações extremas de sofrimento e o sentimento de desamparo frente a elas:

[...] Ele tentou se matar também. Se já tinha a história do filho se suicidar, já era pra ter dado todo um amparo a essa família, mas não. A gente prefere dar todo um amparo a um cidadão que pode até ter seus direitos; chega na corregedoria pra dar queixa do policial; chega, dá um cafezinho, dá aguinha, dá isso e aquilo, cadeira quente, ar condicionado, tudo pra aquele cara. Mas não gasta um minuto com o policial pra saber: qual é a sua cara? O que é que tá acontecendo com você? O que é que falta em você? Você tá precisando de quê? Nenhum apoio. (GFPM/OR/SSA)

No caso de Pernambuco, o Pacto pela Vida instituído como principal programa de segurança pública do estado contribuiu, na visão de policiais que participaram do estudo, para a inserção de novos critérios e reformulações dos mecanismos de controle formal interno, com o intuito de monitorar a atuação dos profissionais de segurança pública e, em especial, dos policiais militares. Foi referida a implementação de ações específicas do governo estadual, em parceria com o governo federal, objetivando reduzir os índices de desvio de conduta e assegurar a aplicação de uma perspectiva de atuação assentada nos direitos humanos.

Tem-se priorizado intensificar as formas de divulgação dos principais mecanismos de controle interno e externos que fiscalizam as diretrizes, condutas e normas relacionadas ao contato e à interação estabelecidas entre a Polícia Militar e a sociedade civil. Por isso, há um aprofundamento das questões relacionadas ao policiamento ostensivo, sobretudo, na aplicação das abordagens policiais, buscando detectar e minimizar as práticas abusivas, racistas e discriminatórias. Para tanto, houve maior investimento na melhoria dos canais de denúncia, os quais podem ser acessados por toda população pernambucana, bem como pelos membros da instituição policial.

Segundo os oficiais entrevistados, o sentido fundamental dos canais de denúncia é dar uma

resposta positiva e célere ao público quanto às suas queixas, coibir novas ações em desacordo com a lei e aplicar as devidas sanções e punições aos desviantes. A função, portanto, não é apenas a de repressão das ações desviantes dos agentes de segurança pública, mas de controle dos fatos, prevenção e resguardo da integridade da instituição, do profissional e da sociedade civil.

Outra estratégia de monitoramento, referida por membros da Secretaria de Defesa Social, foram as câmeras de vigilância, parte delas disponibilizadas pelo programa Crack, é possível vencer. Estes dispositivos registram 24 horas o que se passa em áreas das cenas de uso do crack e outras drogas. Outro instrumento importante, segundo o oficialato da PM, trata-se do GPS nas viaturas, o qual indica o percurso e o tempo de parada e deslocamento de cada guarnição, registrados na sala de videomonitoramento que funciona 24 horas.

A Corregedoria Geral da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco - que abriga o controle interno da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Polícia Científica - implementou a atividade da Ronda Itinerante, na qual verifica-se diretamente nas ruas a atuação das guarnições de policiamento ostensivo identificando no momento real em que as abordagens acontecem se há irregularidades na aplicação do Procedimento Operacional Padrão (POP).

Tanto a Corregedoria quanto a Ouvidoria Geral têm por finalidade realizar o controle social da prática de trabalho do policial codificando as informações transmitidas pela população, por meio de denúncias e reclamações, mas também de sugestões e elogios, as quais podem tornar-se um processo para avaliação da conduta de determinados policiais. Destarte, identificando-se o desvio de conduta do policial, o mesmo poderá receber as seguintes medidas corretivas ou punitivas: advertência, repreensão, detenção, prisão ou exclusão da corporação.

Ambas as instituições de controle têm realizado também ações de prevenção, tentado conscientizar os policiais militares dos seus deveres, direitos e punições pelo não cumprimento das regras e normas discriminadas nos padrões técnicos operacionais, por meio de palestras, cursos de capacitação e seminários, bem como de difusão de campanhas informativas dirigidas à população, a exemplo da Campanha A polícia me parou, e agora?, em que são destacados os seguintes aspectos: a legalidade e legitimidade da abordagem policial, como se portar neste momento e os direitos do indivíduo abordado.

Em Recife, verificou-se que entre os anos de 2009 e 2014 foram contabilizadas 31 denúncias de abordagens irregulares por policiais militares. Deste total, quatro estavam diretamente relacionadas à questão de cunho racial. O reduzido índice de denúncias, quando comparado à taxa populacional e ao total de abordagens no Estado, pode estar relacionado a diversos fatores que não puderam ser explorados nesta pesquisa.

## **5 VIOLÊNCIA E JUVENTUDE NEGRA NO SISTEMA VIVA: INDICADORES DE VULNERABILIDADE**

No estudo realizado duas variáveis ganharam destaque dentro do instrumento de notificação de violência do Sistema de Vigilância VIVA: a variável raça/cor como fator determinante de desigualdades sociais e a exposição social ao risco de morbimortalidade. Segundo Araújo et al (2009), a categoria raça/cor tem sido pouco abordada de modo a explicitar como a maneira preconceituosa e discriminatória da sociedade repercute sobre seus segmentos em uma estrutura de desvantagens que determinam posição de menor valor para grupos discriminados. Os autores ressaltam que a categoria raça/cor “deve ser compreendida, não do ponto de vista biológico, mas como variável social que traz em si a carga das

construções históricas e culturais, representando um importante determinante da falta de equidade em saúde entre grupos raciais” (ARAÚJO et al., 2009, p. 384).

A outra variável é o agressor policial, cuja baixa notificação encontrada no estudo em ambos os municípios, pode ser interpretada como resultado de sub-registro. Esta hipótese é reforçada quando se analisa indicadores, relativamente recentes, sobre vitimização de negros no Brasil. De acordo com a Pesquisa Nacional de Vitimização de 2010, 6,5% dos negros que sofreram uma agressão no ano anterior tiveram como agressores policiais ou seguranças privados, contra 3,7% dos brancos (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - PNAD/IBGE, 2010).

Dentre as notificações registradas no Sistema de Vigilância VIVA de Salvador, nos anos de 2009 a 2013, houve 4.444 casos de vitimização juvenil por violência. Na análise da tipologia, a violência física foi a mais frequente (99,8%), seguida de violência psicológica (4,5%); os meios de agressão mais utilizados foram força corporal (47,1%) e o uso de arma de fogo (27,3%). Ainda em relação ao perfil das ocorrências, verificaram-se maiores proporções no ambiente social da vítima (67,4%). Os setores mais requisitados para encaminhamentos foram agências do sistema de justiça criminal, tais como as delegacias e o Judiciário (22,4%).

As análises entre raça/cor, sexo e características das vítimas e da violência mostraram predomínio na cor preta/negro para as seguintes características: foram verificadas em maiores proporções mulheres (90,0%), faixa etária 15 a 20 anos (94,2%), violência física (91,5%) e psicológica (96,1%); o meio de agressão por força corporal (91,0%), arma de fogo (94,4%) e objetos (92,8%) e encaminhamentos para delegacias e o Judiciário (90,5%) e Centros de Referência (93,8%).

Os resultados encontrados em Recife foram muito semelhantes. No período de 17/10/2009 a 11/10/2013, foram registrados 1.988 casos de vitimização à juventude. Na análise da tipologia, a violência física foi a mais frequente (96,7%); os meios de agressão mais utilizados foram força corporal (56,8%) e ameaça verbal (31,5%), cabendo ressaltar a utilização de arma de fogo em 21,2% dos casos. Ainda em relação ao perfil das ocorrências, verificaram-se maiores proporções no domicílio (55,0%). Os setores mais requisitados para encaminhamentos foram as delegacias e o Judiciário (56,2%).

As análises entre raça/cor, sexo e características das vítimas e da violência apresentaram diferenças mais significativas. Embora tenha permanecido o predomínio na cor preta/negro para as características que apresentaremos a seguir, os percentuais são menores que em Salvador para todos os indicadores. Foram verificadas maiores proporções em mulheres (75,7%), faixa etária 15 a 20 anos (78,5%), violência física (75,2%) e psicológica (77,8%); o meio de agressão por força corporal (75,2%), objetos (84,3%) e ameaça verbal (76,7%) e encaminhamentos para delegacia (75,0%) e instituto médico legal (74,3%).

Enquanto em Salvador, prevaleceu um quadro que pode ser classificado como violência urbana, uma vez que o ambiente social da vítima figurou como principal lugar de ocorrência dos episódios, em Recife, a violência doméstica foi predominante. Na questão de gênero/idade, em Salvador, a vitimização atingiu de modo semelhante ambos os sexos, na faixa etária de 15 a 20 anos de idade. Já em Recife, as mulheres desta faixa foram as mais afetadas pela violência. Um dado que pode indicar que ao comparar as vítimas da violência urbana com aquelas que sofrem com a violência doméstica, encontraremos para o primeiro caso, adolescentes e jovens do sexo masculino e, para o segundo, os (as) do sexo feminino.

Na associação entre o quesito raça/cor e características da violência em ambos os estados ser negro, do sexo feminino com faixa etária entre 15 e 20 anos de idade, são mais acometidos por violência do tipo física e psicológica, tendo como principais meios de agressão a força corporal, o uso de arma de

fogo e ameaças verbais quando comparados com os brancos, apontando para pior situação de vida da população negra e maior exposição, possibilidade de danos e riscos.

A vitimização na faixa etária dos 15 a 20 anos de idade evidenciada em ambos os municípios pode ser entendida como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas que por ventura trazem fragilidades ou desvantagens para estes jovens. Principalmente ao considerar que esta condição de vulnerabilidade ocasiona tensão entre os jovens e agrava diretamente os processos de integração social e, em algumas situações, fomenta o aumento da violência e da criminalidade (UNESCO, 2002).

## 6 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- Entre os agentes policiais militares entrevistados, a abordagem é destacada como uma das principais atividades da prática de trabalho do policiamento ostensivo, importantíssima para a manutenção da ordem social e de proteção à população. Sua configuração depende de fatores diversos, tais como condições e processos de trabalho policial, nível de apropriação técnica pelos agentes e figurações sociais que orientam os critérios de suspeição e a tomada de decisões dos agentes públicos. Portanto, a análise sobre práticas discriminatórias na abordagem policial, associadas com marcadores como raça, classe social, perfil etário ou pertença territorial, não pode se desvincular da compreensão da densa e complexa relação entre o contexto social e a “cultura policial”.
- A abordagem policial consiste em um procedimento complexo, que se constitui de duas dimensões interdependentes entre si, a saber: a técnico-operacional e a subjetiva – discricionária. A primeira, que é formada pelos componentes relativos à técnica policial propriamente dita, se sobressai no discurso dos policiais militares. A segunda, composta por valores e concepções sociais classificatórias que norteiam a definição do perfil do suspeito, ganha relevo no discurso dos jovens sobre o procedimento.
- A abordagem policial representada nos discursos de jovens negros e de policiais militares reporta a um universo moral que ordena e classifica simbolicamente o mundo a partir de um corolário de antinomias: brancos-negros, pobres-ricos, “favelas”-bairros nobres “cidadão-vagabundo”, “distanciamento/aproximação” etc. Ainda que os três contextos investigados apresentem variações consideráveis em termos do perfil étnico-racial de sua população, em todos eles, o fato de ser negro, pobre e morador de favela/comunidade foi apontado como um aspecto que contribui para o sujeito tornar-se alvo preferencial da abordagem policial.
- Foram identificadas evidências de que a abordagem policial é guiada por um pragmatismo prudente, que não se descola dos termos socialmente negociados do mandato policial, os quais informam sobre características, circunstâncias e formas a serem consideradas no seu exercício (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010). São as imagens e práticas do poder que definem, conforme pontua Paes-Machado (2006), quem pode ser considerado suspeito e assim, quem será abordado. Da mesma maneira, o cálculo prévio do capital econômico, social e simbólico do sujeito alvo da abordagem, será decisivo no que se refere às chances de ser alvo de práticas abusivas em situações de abordagem policial.
- A tomada de decisão e o modus operandi do policiamento, seja ele de caráter preventivo, repressivo etc., revelou-se inter-relacionada às expectativas e demandas sociais. Os dados confirmam a visão de que a discricionariedade que se expressa na atuação policial, reflete

em certa medida a influência que exerce sobre esta, a “discrecionalidade dos cidadãos” (MUNIZ, 2008). Assim sendo, os quatro elementos - aparência, atitude, raça/cor, status socioeconômico e o fator territorial – cujas configurações se revelaram norteadoras do processo de construção da suspeição – reflete representações sociais compartilhadas pela polícia e pela comunidade onde ela atua.

- A questão racial apareceu de modo oblíquo ou vago no discurso dos informantes de ambos os segmentos entrevistados, ocupando assim o lugar do “não dito”, embora, nos três contextos, foram os jovens que se referiram em termos mais explícitos à existência de práticas racistas por parte dos policiais. Na comparação entre as três capitais, em Recife encontramos um repertório mais expressivo e explícito no debate em torno da temática segurança pública - questões raciais. Em contraste, os informantes de Fortaleza, foram menos eloquentes ao abordar este tópico.
- Institucionalmente, seja em Salvador, Recife ou Fortaleza, as diretrizes e o aparato normativo-formal que fundamentam o trabalho da Polícia Militar repulsam quaisquer atos discriminatórios em função das diferenças, incluindo, as de classe, de raça e de etnia. Entretanto, na prática, isto é, no cotidiano das interações, há espaço para tensões e ambiguidades entre a “teoria” e a “teoria vivida” ou a “escola da rua”, como alguns se referem. Ao mesmo tempo, ambas as partes – policiais e jovens dos três municípios – admitiram com maior ou menor veemência a existência de práticas racistas e discriminatórias baseadas na cor/raça das pessoas no que tange ao enquadramento da fundada suspeita para as abordagens policiais.
- Não obstante os investimentos e avanços referidos no controle da atividade policial, notadamente no caso do Ceará e de Pernambuco, práticas abusivas e discriminatórias ainda permeiam a abordagem policial dirigida a jovens negros e pobres moradores de bairros periféricos, estigmatizados pela criminalidade e pela violência.
- Os dados extraídos do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA, referentes à Salvador e a Recife, evidenciaram o grau elevado de vulnerabilidade social da juventude negra, particularmente, no tocante à vitimização por violência, apontando que são os jovens (15 a 26 anos) de cor preta (75,0% dos casos notificados) as principais vítimas de violência nas duas capitais. Na combinação raça e gênero, constata-se um contraste na realidade encontrada em Salvador e Recife, enquanto na primeira é o segmento masculino, o principal afetado. Em Recife, este quadro se inverte. Os episódios provinham, em proporções semelhantes, do domicílio e do ambiente social da vítima, com ligeiro predomínio do primeiro. Encontramos aqui um resultado especialmente preocupante desde o ponto de vista de relação risco-vulnerabilidade-proteção social se considerarmos que, seja na casa, ou na rua, o jovem está suscetível a processos de vitimização por violências. Convém registrar que foi insignificante a presença de policiais militares no rol dos agressores. Sem desmerecer este dado, alerta-se para a necessidade de investigar a ocorrência de sub-registro.
- Os achados corroboram a visão de Giroux (2009), o qual considera que a juventude atual é vitimizada por duas modalidades de guerra: suave e dura. A guerra suave combina a incapacidade de desenvolver políticas públicas que forneceria oportunidades genuínas, tanto para a realização pessoal, quanto para a formação de uma ética relativa à responsabilidade pública, a qual tornaria o jovem competente para se transformar em ator político. A guerra dura se expressa através da disseminação do modelo repressivo e punitivo, refletida, por exemplo, no aumento da vigilância urbana, patrulhas policiais e,

finalmente, do progressivo encarceramento. Quanto a este último, o autor corrobora as teses que apontam na direção da criminalização da pobreza nos EUA e na Europa e enfatiza que esta tendência tem atingido brutalmente a juventude negra masculina.

- A invisibilidade ou a negação da existência de racismo na prática policial, particularmente, no que tange à abordagem, reflete e/ou reproduz um padrão de comportamento da sociedade brasileira, onde manifestações do ‘racismo à brasileira’ têm contribuído para alimentar a convicção de que “não somos racistas, os racistas são os outros” (MUNANGA, 2010). O quadro encontrado reitera, decerto, a condição nem sempre explícita do que podemos reconhecer como racismo institucional. Como também, são constatadas manifestações das outras duas modalidades de racismo presentes na tipologia de Camara Jones (2000): pessoalmente mediado e o racismo internalizado.
- Foram observadas lacunas e fragilidades importantes no que se refere ao combate a atitudes discriminatórias no âmbito da abordagem policial e seus determinantes, destacando-se: incipiência dos processos de monitoramento e controle de ocorrências; incipiência da produção e difusão das estatísticas de abordagem e registro de práticas abusivas; fragilidade das estratégias de formação, marcadas pela descontinuidade na oferta, fragmentação de conteúdos; ausência de motivação por parte do público-alvo etc., que denotam a inexistência de uma política de Educação Permanente voltada para a Polícia. No que diz respeito à sensibilização, há uma lacuna absoluta em termos de estratégias voltadas para sociedade civil, visando, sobretudo, fortalecer os compromissos mútuos de defesa dos direitos humanos e de repúdio a práticas discriminatórias.
- Os discursos que emergem da esfera policial nos três contextos investigados indicam que, a despeito de investimentos na polícia de proximidade e das referências à filiação a novos paradigmas da segurança pública, no seio da corporação ainda prevalece um modelo de policiamento verticalizado, hierarquizado e repressivo.

## 7 RECOMENDAÇÕES

Diante do desafio de propor “estratégias e ações capazes de mitigar atitudes discriminatórias no âmbito da abordagem policial”, impõe-se a condição preliminar de reconhecer que tal proposta, ainda que se inscreva no campo da segurança pública, o transcende, e envolve, portanto, outros atores e racionalidades. Igualmente necessário se faz, considerar os múltiplos contornos da problemática em foco, em estreito diálogo com os achados do estudo, com especial atenção para os seus múltiplos condicionantes. Este rol de considerações prévias reflete a preocupação dos pesquisadores com relação à legitimidade, factibilidade e efetividade das proposições que serão apresentadas a seguir.

### 7.1 MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA – GESTÃO INTEGRADA

Para se pensar um modelo de segurança pública baseado na gestão integrada, partiu-se da compreensão da segurança pública enquanto um *campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção da violência* (COSTA e LIMA, 2014, p. 483). Sendo um “campo em aberto” e evidentemente em processo de construção, em que pesem os desafios que isto produza, pode ser visto, ao mesmo tempo, como prerrogativa de potencial articulação e integração entre diversos setores estatais e da sociedade civil para a construção daquelas soluções, incluindo aí, as

questões que envolvem o trabalho policial.

- “Reenquadrar a segurança como um serviço à população – serviço fornecido essencialmente pelo Estado e investido de uma atribuição muito peculiar (uso legítimo da força, dentro da Lei, para que se cumpra), mas dirigido não (apenas) à defesa do Estado, mas ao atendimento de demandas sociais.” (MUSUMECI, 2000, p. 8).
- Investir e/ou fortalecer o modelo de segurança pública pautado em relações mais democráticas e horizontais, no âmbito interno e externo à corporação policial. Para tanto há que se enfrentar o desafio de romper com uma cultura militarizada, ainda dominante, de modo a fazer valer um novo paradigma, orientado pela segurança cidadã.
- Fomentar a gestão participativa e intersetorial, dialogando e realizando ações conjuntas com outras instâncias/ espaços de decisão política e de atuação, notadamente na interface entre Segurança Pública, Direitos Humanos e Políticas para a Juventude. Convém potencializar ou investir na aproximação entre espaços estratégicos, tais como: controladorias de segurança pública, ouvidorias e corregedorias da Polícia Militar e os Conselhos de Segurança Pública; Organizações Governamentais e Não Governamentais que atuam no âmbito da Proteção Social e/ou na Promoção da Equidade Racial; escolas municipais, estaduais e privadas; centros de atenção e de proteção a pessoas em situação de violência ou de vulnerabilidade social; Grupos de Pesquisa e Observatórios que vêm atuando com as temáticas em foco.
- Incorporação do planejamento estratégico situacional<sup>10</sup> no campo da segurança pública por considerar uma metodologia que se aplica a contextos institucionais complexos e que implica necessariamente *a participação de vários atores sociais envolvidos no processo de planejamento; a teoria de planejamento; e o processo de viabilidade estratégica* (BIRCHAL, ZAMBALDE e BERMEJO, 2012, p. 540).

## 7.2 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE

O re-desenho institucional sugerido no plano da gestão da segurança pública implica rever a política de formação em curso, ou quiçá, reconhecer a ausência desta. A formação não pode se limitar a treinamentos pontuais, cujos fundamentos convergem com a concepção de educação continuada, enfoque que contempla basicamente as dimensões técnicas do trabalho e, cujo formato contribui para a fragmentação das equipes e do processo de trabalho. Recomenda-se então:

- Implantação de uma Política de Educação Permanente para a polícia. Se aposta aqui em um projeto que alie Formação e Gestão do trabalho policial e que promova e articule o desenvolvimento institucional e individual. O conceito de educação permanente privilegia a aprendizagem criativa no trabalho, baseada em relações mais horizontais e cooperativas e tem como foco central problemas e necessidades que emergem do processo de trabalho. Qualquer processo comprometido com a educação permanente deve demonstrar potência para gerar transformações no modo de atuar e refletir do trabalhador, ampliando sua “capacidade de problematizar a si mesmo no agir, pela geração de problematizações – não em abstrato, mas no concreto do trabalho de cada equipe” (MERHY, 2014, p. 172).
- Definir no bojo desta política: 1) os princípios éticos, pedagógicos e técnicos que nortearão os projetos de formação; 2) em consonância com os princípios, que competências se

<sup>10</sup> Para aprofundar o tema consultar a obra de Carlos Matus (MATUS, 1993, 1997; 2005).

pretende desenvolver ou potencializar abarcando conhecimentos, habilidades e atitudes; 3) os recursos requeridos para garantir uma formação de qualidade e condizente com as pretensões definidas; 4) os mecanismos de monitoramento e avaliação do conjunto de ações/produtos desenvolvidos, considerando elementos de estrutura, processo e resultados (impactos).

- Do ponto de vista de conteúdos programáticos e desenhos curriculares, as propostas de curso e outras atividades de caráter formativo devem privilegiar o enfoque interdisciplinar e contemplar, além de questões de natureza técnica, tópicos que incidem diretamente sobre a prática policial em geral, e a abordagem, em particular. Uma vez que o componente discricionário é parte inerente da abordagem policial, cabe incluir no elenco de temas a serem tratados, tópicos como relações intersubjetivas, representações sociais, juízos morais, poder, iniquidade social e racial, racismo etc.
- Conforme propõe Muniz (2008), impõe-se aqui a necessária incorporação dos enfoques 'normativo-legal', 'humanista-reflexivo', 'administrativo-gerencial' e 'operativo-instrumental'. Conforme salienta esta autora, trata-se de abordagens complementares, cuja articulação no âmbito da formação guarda coerência com as múltiplas necessidades da carreira policial.

## 7.3 ESTRATÉGIAS DE SENSIBILIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Entende-se que investir unicamente em formação policial, por mais inovadores que sejam os enfoques teóricos e metodológicos, não seja suficiente para transformar a prática policial. Torna-se imprescindível lançar mão de estratégias que contribuam para ressignificar a cultura policial. Além disso, se considerarmos que a questão do agir policial perpassa uma pluralidade de vozes e espaços, é lógico propor que a implementação de estratégias e ações de sensibilização com fins de prevenção de atitudes discriminatórias no ato da abordagem, mobilize diferentes contextos e atores sociais, extrapolando os domínios da polícia.

O combate ao racismo e a superação da iniquidade racial devem ser encarados como missão de toda sociedade. No caso do Brasil, um dos primeiros obstáculos a ser enfrentado diz respeito à presença ainda significativa da ideologia da democracia racial, a qual contribui fortemente para negar a existência de comportamentos e dispositivos racista. Para neutralizar dita ideologia, convém apresentar e discutir em diferentes fóruns que reúnem parcelas variadas da população, o perfil da desigualdade racial no Brasil, apontando evidências da manifestação de múltiplas formas de racismo.

- Investir em estratégias que garantam a transparência e democratização das informações sobre o fazer policial constitui um primeiro passo para reduzir as desconfianças e intransigências de parte a parte. Impõe-se aqui um novo posicionamento por parte dos gestores da segurança pública nas três instâncias federativas (União, estados e municípios), no sentido de promover um diálogo mais efetivo com a sociedade civil e garantir o acesso desta à informação permanente e qualificada acerca da atuação policial.
- Promover a difusão de informações sobre abordagem policial, dirigidas ao público em geral, com a veiculação de campanhas educativas em meios de amplo alcance e uso de outros produtos comunicacionais informativos, abordando tanto as bases técnicas e legais deste procedimento, quanto suas implicações sociais.

- Sensibilizar a população sobre a importância da abordagem policial no âmbito das ações de policiamento, o papel dos policiais militares, os direitos e deveres de policiais e cidadãos em situações de abordagem, problemas relacionados com a dimensão discricionária da abordagem policial e a influência do imaginário social e do comportamento coletivo neste processo, bem como, popularizar informações sobre os órgãos de controle da atividade policial, a exemplo de controladorias de segurança pública e de corregedorias de polícia.

## 7.4 PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

A despeito da riqueza dos dados que foram destacados e discutidos neste Resumo Executivo, é necessário frisar que, em virtude do curto espaço de tempo disponibilizado para a realização da pesquisa, diferentes aspectos carecem de uma análise mais aprofundada. Neste sentido, uma primeira indicação em termos de agenda futura de pesquisa, refere-se à necessidade de retomar a análise do conjunto de dados produzidos ao longo da pesquisa, explorando com mais profundidade suas nuances e possibilidades interpretativas. Acredita-se que tal investimento permitirá tirar melhor proveito do denso material produzido pelo estudo.

Por outro lado, é possível apontar algumas questões que, certamente, mereceriam ser aprofundadas em estudos posteriores. Seria oportuno, por exemplo, investigar em que medida o racismo internalizado repercute no comportamento e percepção de policiais negros, dentro e fora da corporação, notadamente, na relação com outros negros na dinâmica cotidiana do policiamento. Este ponto foi apenas superficialmente abordado na presente pesquisa, tendo como referência basicamente situações relatadas em Salvador, município cuja população é constituída majoritariamente de pretos e pardos.

- Desenvolver estudos que possam explorar mais a fundo as relações entre polícia, juventude negra e vulnerabilidade social, extrapolando o âmbito exclusivo da abordagem. Na outra ponta, caberia voltar a atenção para o interior das instituições policiais, detendo-se na investigação de sua dinâmica interativa, das relações de poder que ali se instalam, bem como nas condições e processos de trabalho. Todos eles, elementos que incidem diretamente sobre o agir policial.
- Promover ou potencializar o intercâmbio entre as diferentes instâncias de decisão governamental em segurança pública e os centros de produção de pesquisa de modo a potencializar os impactos da produção científica na interface Segurança Pública, Direitos Humanos, Raça e Etnia e Estudos sobre a Juventude, incluindo subsídios na formação e qualificação da prática policial.

## 7.5 MONITORAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO DA ABORDAGEM POLICIAL

Caberia pensar na implantação e/ou no aperfeiçoamento de sistemas de monitoramento e avaliação da prática policial. Em qualquer caso, destacam-se a seguir alguns passos mais urgentes com vistas a superar as debilidades identificadas:

- Superar a finalidade punitiva que tem sido privilegiada nos processos de monitoramento, controle e avaliação, passando a entender estas atividades como estratégicas no processo

de aperfeiçoamento de políticas e práticas (institucionais e individuais), articulando-as ao processo de educação permanente em serviço.

- Potencializar a competência avaliativa das instâncias de segurança pública, sensibilizando seus quadros quanto à importância dos processos de monitoramento e avaliação para a tomada de decisão, qualificação das práticas, controle social etc.
- Desenvolver estratégias eficazes para a produção e disseminação das estatísticas sobre abordagem policial, considerando a necessidade de capacitar as equipes para realizar adequadamente o seu manejo e interpretação.
- Definir/construir ou aperfeiçoar indicadores de monitoramento sistemático da abordagem policial, contemplando entre outras, as seguintes variáveis: modalidade de abordagem (a veículos, a pessoas ou a edificações), cor/raça do abordado, faixa etária, local.
- Redefinir o processo de trabalho das equipes que atuam no monitoramento, controle e avaliação da atividade policial de modo a favorecer a agilidade e continuidade da produção e atualização de dados, o fluxo das informações e o acesso ao público em geral.
- Fomentar a criação de uma rede de difusão de dados e informações a respeito da prática policial, contribuindo para o controle social, a cooperação entre as diferentes instâncias de segurança pública.

## 7.6 POLÍTICA PARA A JUVENTUDE

- Criação de espaços de escuta para os jovens, os quais não poderiam demonstrar apenas empatia e sensibilidade frente aos seus problemas ou mal-estar existencial/social. Tais dispositivos devem comportar, necessariamente, a oportunidade da participação ativa deste coletivo em iniciativas e ações comprometidas com a análise crítica da sua realidade social, considerando, entre outros aspectos, a discussão sobre as dinâmicas, através das quais forças sociais como pobreza, racismo, diferenças de gênero e exclusão social produzem o adoecimento, o sofrimento ou a morte. Em uma sociedade democrática, a qual deve comportar a auto-regulação e a crítica social, os jovens precisam e demandam uma formação crítica, que lhes favoreça um pensamento autônomo e oportunize conhecimentos e habilidades para serem capazes de participar em tal sociedade (GIROUX, 2009).
- Implantar estratégias e linhas de ação que promovam e impactem na qualidade de vida dos jovens brasileiros, contemplando, entre outros, o objetivo de reconfigurar a relação polícia e juventude negra (especialmente, pertencente a classes populares).
- Fomentar práticas e relações culturalmente sensíveis no sentido de acolher e de respeitar a narrativa dos jovens, bem como sua linguagem corporal, estética, seus valores etc.

## 7.7 DIREITOS HUMANOS DOS POLICIAIS MILITARES

- Desenvolvimento de mecanismos de diagnóstico, monitoramento e avaliação da qualidade de vida de policiais militares, em seus múltiplos níveis e dimensões, considerando as interfaces entre as condições de vida e a singularidade do trabalho em segurança pública, a fim de subsidiar ações do poder público destinadas a este segmento;
- Inclusão, nas rotinas institucionais da corporação, de estratégias de promoção da saúde do policial militar, a partir da implementação de ações periódicas de avaliação física e nutricional, articuladas à oferta contínua e regular de programas profissionalmente orientados de práticas de atividades/exercícios físicos, sensíveis às preferências e às especificidades dos sujeitos;
- Desenvolvimento, implementação e/ou ampliação de programas permanentes e integrados de valorização profissional e de segurança do trabalho no âmbito da corporação policial militar, com objetivo de “prevenir acidentes, eliminar condições inseguras do trabalho” e, desse modo, garantir aos policiais militares “o direito à integridade física, moral e mental no exercício profissional” (MINAYO e ADORNO, 2013, p.590);
- Planejamento, desenvolvimento e/ou fortalecimento de estratégias de sensibilização, ações de apoio e suporte multiprofissional a policiais militares com vistas ao enfrentamento do estresse cotidiano e à prevenção de problemas físico-emocionais decorrentes da atividade laboral.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, M. *et al.* **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília: UNESCO, 2002.

ARAÚJO, E.M. *et al.* A utilização da variável raça/cor em Saúde Pública: possibilidades e limites. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação** 2009.

BARROS, S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 2, n. 3, p. 134-155, jul./ago. 2008.

BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa.** São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade, n.1).

BECKER, Howard S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BIRCHAL, F.F.S.; ZAMBALDE, A L; BERMEJO, P H S. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 523 – 545, 2012.

BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial.** São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n.8).

BOURDIEU, Pierre. **O senso prático.** Tradução de Maria Ferreira. Petrópolis: Vozes, 2009. BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jun.2013. Seção 1, p.59.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: EDUSP, 2000.

CARMEN, A. Racial profiling: historical and contemporary perspectives. In: **Encyclopedia of race and Crime.** Sage Publications, 2011. Disponível em: <http://www.sagepub.com/healeyregc6e/study/chapter/encycarticles/ch10/CARMEN~1.PDF>. Acesso em: 24 out. 2014.

CHARTIER, R. O mundo como representação. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 11, p. 1505-1515, 1991.

COSTA, A. T.; LIMA, R. S. Segurança Pública. In: Lima, Renato Sérgio; Ratton, José Luiz; Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Editora Contexto p. 482 – 90, . 2014.

CUNHA, J. M. P. *et al.* A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. **Anais do Encontro Nacional de Estudos Populacionais.** Campinas: ABEP, 2004.

GIROUX, H. **Youth in a suspect society. Democracy or Disposability.** New York: Palgrave Macmillan, 2009.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana.** Tradução de Maria Célia Santos Raposo. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 233 p. (Coleção Antropologia 8).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Dados sobre População do Brasil, PNAD** (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), 2009.

JOHNSTON, L. Modernidade-tardia, governo e policiamento. In: BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2002. (Série Polícia e Sociedade, n.4).

JONES, C. P. A levels of racism: a theoretic framework and a gardener's tale. **American Journal of Public Health**, EUA, v. 90, n.8, p. 1212-1215, aug. 2000.

JONES, J. M. **Prejudice and racism**. New York: McGraw-Hill, 1997.

KAZTMAN, R. **Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social**. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones. Disponível em [www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos](http://www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos) Acesso em: 14 out. 2013.

KRUCHIN, M. K. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo. v. 7, n. 1, p. 40-56, fev./mar 2013.

LÓPEZ, L.C. The concept of institutional racism: applications within the healthcare field. **Interface – Comunicação em Saúde e Educação**, São Paulo, v. 16, n. 40, p.121-34, jan./mar. 2012.

MARANDOLA JR., E.; HOGAN, D. J. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-43, 2006.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993. 2 v.

\_\_\_\_\_. **O método PES: roteiro de análise teórica**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524 p.

MERHY, E. E. **O desafio que a educação permanente tem em si**: a pedagogizada implicação. **Interface**, Botucatu, v. 9, n. 16, p. 161-177, 2014.

MUNANGA, K. Teoria social e relações raciais no Brasil Contemporâneo In: **Cadernos Penesb**, n. 12, Rio de Janeiro/Niterói: Ed. ALTERNATIVA/Ed. UFF, 2010.

MUNIZ, J. **Discricionariedade policial e aplicação seletiva da lei**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <<http://www.comunidadessegura.org.br>> Acesso em: 10 julho de 2014.

MUNIZ, J. O.; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 437-447, set./dez. 2010.

MUNIZ, J; PROENÇA JÚNIOR, D. Mandato policial. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 491 – 502.

MUSUMECI, L. Gestão integrada da ordem pública: possibilidades, dificuldades e perspectivas no Estado do Rio de Janeiro. In: MUSUMECI, Leonarda. *et al.* **Relatório Projeto MARE-CAPES: Reforma do Estado e Proteção Social: os Setores de Saúde e Segurança Pública no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, [2000]. Disponível em: <[http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/05\\_Gestao\\_integrada\\_ordem\\_publ\\_RJ.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/05_Gestao_integrada_ordem_publ_RJ.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2013.

PAES-MACHADO, E. Espectros da violência e do crime na contemporaneidade. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 47, p. 165-172, maio/ago. 2006.

PINC, Tânia. Porque o policial aborda? Um estudo empírico sobre fundada suspeita. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. **Anais eletrônicos do 38º Encontro anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2014. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=1218&Itemid=412](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1218&Itemid=412) Acesso em: 24 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Abordagem policial**: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, a. 1, n. 2, p. 6-23, 2007.

PINHEIRO, A.S. **A polícia corrupta e violenta**: os dilemas civilizatórios nas práticas policiais. Revista Sociedade e Estado, v. 28, n.2. Maio/Ago. 2013.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP. 2004.

REIS, Diane B. **A marca de Caim: as características que identificam o “suspeito”, segundo o relato de policiais militares**. Caderno CRH, Salvador, n. 36, p. 181-196, jan./jun. 2002.

SCHRAIBER, L. B.; D’OLIVEIRA, A. F. P L; COUTO, M. T. **Violência e saúde: estudos científicos recentes**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 40, p.112-20, 2006. Número Especial.

SILVA, J. *et al.* A promoção da igualdade racial em 2006 e o programa de combate ao racismo institucional. In: JACCOUD, L. (Org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos vinte anos**. Brasília: IPEA, 2009, p.147-170.

SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. É possível melhorar a polícia? In: OLIVEIRA, Dijaci; SANTOS, Sales; SILVA, Valéria (orgs.). **Violência policial: tolerância zero?** Goiânia: UFG; Brasília: MNDH, 2001.

TRAD, L. A. B. Princípios e competências para uma avaliação construtivista em saúde: esboço para uma proposta de educação permanente. In: **Ética, Técnica e Formação**: as razões do cuidado como direito à saúde. 1 ed. Rio de Janeiro: CEPESC: IMS/UERJ: ABRASCO, 2010, v.1, p. 223-234.

\_\_\_\_\_. A família no enfrentamento do problema do crack: entrelaçando vulnerabilidade social, resiliência e proteção social. In: TRAD, L. A. B. *et al.* (org.). **Olhares plurais sobre o fenômeno do Crack**. Fortaleza: EdUECE, 2013. p. 259-282.

UNESCO. **Juventude, violência e Vulnerabilidade Social na América Latina**: Desafios para políticas públicas. Brasília: Unesco, 2002.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002. 314 p.





# 3

## SEGURANÇA PÚBLICA E POPULAÇÃO DE RUA: DESAFIOS POLÍTICOS E PEDAGÓGICOS<sup>1</sup>

Suely Dulce de Castilho<sup>2</sup>  
Edson Benedito Rondon Filho<sup>3</sup>  
Claudia Cristina Carvalho<sup>4</sup>

### RESUMO

O presente artigo consiste na apresentação dos resultados da pesquisa intitulada “Segurança Pública e população em situação de rua: desafios políticos e pedagógicos”, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa: Movimentos Sociais e Educação da Universidade Federal de Mato Grosso – GPSME/UFMT. Trata-se de estudo realizado com o apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/PNUD), cujo objetivo foi analisar os aspectos atinentes à formação, percepção e existência de preparo específico dos profissionais da Segurança Pública para atuar com populações em situação de rua. A pesquisa abrangeu as cidades de Cuiabá (MT), Belém (PA) e São Luís (MA). Nas respectivas capitais, foram realizados grupos focais com praças e oficiais responsáveis pela formação técnico-profissional da Polícia Militar e dos Corpos de Bombeiros Militares. Enquanto que na Polícia Civil os grupos focais foram compostos por delegados, escrivães e agentes policiais responsáveis pela formação profissional. Quanto à Guarda Municipal, a pesquisa incluiu os agentes de execução operacional. Grupos focais e entrevistas foram realizadas também com a população em situação de rua. Durante a pesquisa, buscou-se levantar também as percepções que os agentes de Segurança Pública têm da população que vive em situação de rua e vice-versa; como se estabelecem as relações entre eles no cotidiano das ruas; como é o funcionamento das redes de atendimento, entre outras questões. Os resultados da pesquisa indicam que há uma relação tensa e conflituosa entre os agentes de Segurança Pública e a população em situação de rua. No mais das vezes, esses conflitos resultam em violência psicológica e ou física, praticada pelos profissionais da segurança contra a população pesquisada. Ao final da pesquisa foram propostas sugestões advindas dos agentes de Segurança Pública e da população em situação de rua, sobre o que

<sup>1</sup> Resultado de pesquisa feita sob a contratação do Edital de 2014, SENASP/PNUD - Projeto Pensando a Segurança Pública, realizada pela equipe de pesquisa composta por professores/pesquisadores do Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Educação, por pesquisadores da Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa da Polícia Militar (DEIP/PM); secundados pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado de Mato Grosso. Equipe de pesquisa: Suely Dulce de Castilho (Coordenadora do projeto); Edson Benedito Rondon Filho; Claudia Cristina Carvalho; Wilquerson Felizardo Sandes; Luis Augusto Passos; Maria da Anunciação Barros Neta; Jamil Amorim de Queiroz; James Jácio Ferreira.

<sup>2</sup> Doutora em Educação (PUC/SP); Professora Titular do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso - Coordenadora da Pesquisa.

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia (UFRGS); Coordenador do Centro de Desenvolvimento e Pesquisa da Polícia Militar de Mato Grosso.

<sup>4</sup> Doutoranda em Educação (UFMT); Coordenadora do Centro de Referência em Direitos Humanos do Estado de Mato Grosso.

fazer para melhorar a relação entre ambos, no sentido de aprimorar as políticas de atendimento. Dessa forma, foi apontado como medida que poderá harmonizar essa relação o incremento do currículo de formação inicial dos profissionais, por meio do aumento de carga horária de disciplinas na área de Ciências Humanas e da formação continuada, com oferta de cursos que abordem grupos vulneráveis, Direitos Humanos, abordagem solidária, entre outros.

**Palavras-chave:** População em situação de rua. Segurança Pública. Formação. Polícia. Brasil.

## **ABSTRACT**

This study consists of a final report of a research named “Public Security and population living in the streets: political and pedagogical challenges”, developed by the Research Group: Social Movements and Education at the Federal University of Mato Grosso (GPSME/UFMT). This is a study conducted with the support of the Public Security Secretariat (SENASP/PNUD), whose aim is to analyze aspects relating to training, perception and existence of specific preparation of the Public Security professionals to work with people living in the streets. The research covered the cities of Cuiabá - MT, Belém - PA, São Luís – MA where Focus Groups interviews were conducted with the State Military Police soldiers and training officers, The State Military Fire Brigade soldiers and trainers, the Civil Police and the Municipal Guards. Focus Groups and interviews were also conducted with the population living in the streets in the three capitals cited, including individual interviews with transvestites and prostitutes. Various issues were raised, such as perceptions of the Public Security agents on the population and vice versa, how relations are established between them in the streets routine and on the operation of the service networks, to name a few. The research results indicate that there is a strained relationship and conflict between the Public Security agents and the people in the streets. More often than not, these conflicts result in psychological and or physical violence, practiced by the security professionals against the population studied. Suggestions were raised by both the Public Security and the population living in the streets on what could be done to improve the relationship between them in order to improve the service policies. The increase in the initial training curriculum of the professionals, as well as increased workload of disciplines in the Humanities and continuing education, offering courses that address vulnerable groups, Human Rights, solidarity approach, among others, were identified as measures which could harmonize this relationship.

**Keywords:** Population living in the streets. Public Security. Training. Police. Brazil.

## **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo tem por finalidade apresentar os processos, os procedimentos e os resultados da pesquisa intitulada Segurança Pública e população em situação de rua: desafios políticos e pedagógicos, realizada no âmbito do convênio selado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e o Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Educação da Universidade Federal de Mato Grosso UFMT/ UNISELVA, com financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

O fenômeno população em situação de rua tem como uma vertente causal os efeitos da globalização econômica, a má divisão dos recursos, cujos efeitos podem ser percebidos na reprodução, em escala mundial, das desigualdades sociais e, principalmente, na falta de garantias sociais para grande parcela da população. Em virtude da desigualdade de distribuição de bens sociais, da discriminação e do desrespeito às diferenças, é cada vez mais crescente o número de pessoas que vivem na/da rua. Grupos populacionais que, para Costa (2005), se desdobram em inúmeras expressões:

Grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta e a falta de pertencimento à sociedade formal. São homens, mulheres, jovens, famílias inteiras, grupos, que têm em sua trajetória a referência de ter realizado alguma atividade laboral, que foi importante na constituição de suas identidades sociais. Com o tempo, algum infortúnio atingiu suas vidas, seja a perda do emprego, seja o rompimento de algum laço afetivo, fazendo com que aos poucos fossem perdendo a perspectiva de projeto de vida, passando a utilizar o espaço da rua como sobrevivência e moradia (2005, p. 25).

Pesquisas realizadas nesse campo têm demonstrado a pluralidade de coletivos que integram a expressão *população em situação de rua*. Bem assim a diversidade de motivações, de condições, de necessidades e de demandas que ela engloba. Tais variáveis precisam ser apreendidas e conhecidas para um adequado atendimento por parte dos operadores de políticas públicas.

O conceito que operacionalizou a pesquisa de campo, assim como as análises referentes à *população em situação de rua*, foi inspirado na definição utilizada na Pesquisa Nacional sobre população de rua, desenvolvida no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, Brasília, 2008). Essa perspectiva rompeu com os sentidos deterministas e fixos que as expressões “morador de rua”, “povo da rua” carregavam. Buscou-se, por um lado, atentar para as experiências vividas nas ruas e, de outro lado, combater processos de estigmatização dessa população, ao defini-la a partir de uma concepção de habitar a rua como uma forma de vida possível, e não através de uma carência – de casa ou local de moradia fixa (GHELEN et al., 2008). Esta definição tem servido como ancoragem para os estudos recentes sobre a temática. Neste estudo não seria diferente.

As pessoas que vivem **na** rua, para efeito da pesquisa, são aquelas que passam o dia e dormem nesse espaço. Essa terminologia foi adotada para estabelecer diferenciação de outros coletivos também contemplados nesta pesquisa, que são as pessoas que vivem **da** rua: a bem dizer, são aquelas que trabalham nas ruas, em situação de vulnerabilidade e, conseqüentemente, passíveis de viver violações de seus direitos. Neste caso, as prostitutas e as travestis.

É importante observar que essa população, por mais violentada que seja, e por mais alienada da vida social, política, econômica e cultural que possa parecer, manifesta certos níveis de consciência de sua condição, de seus deveres, mas também de seus direitos como cidadã. Isso deve, possivelmente, aos efeitos do processo de socialização que esses sujeitos vivenciam nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POPs), ou nas associações, no caso das travestis e prostitutas. Portanto, eles exigem reconhecimento por parte do poder público e da população em geral, no sentido de que reivindicam sua humanidade (e além disso, de seus direitos como cidadãos). E assim, querem ser vistos e tratados com a dignidade que é extensiva a outros humanos.

A população em análise, diante de seus clamores, dá a entender que se sabe e se reconhece estigmatizada, estereotipada, discriminada e violentada. No entanto, sua voz ainda não ecoa em tom suficiente para ser ouvida, de forma mais atenciosa, nos espaços sociais, políticos e, sobretudo, pelos agentes da segurança pública. O existir desse grupo carrega uma intrigante ambigüidade entre o visível e o invisível. A invisibilidade social e simbólica, a que essas pessoas estão submetidas, perante seus direitos e sua dignidade, contrasta fortemente com o olhar da Polícia, que não as perde de vista.

A pesquisa, de igual sorte, procurou tornar visível, entre os diversos coletivos que compõem o universo das populações que vivem em situação de rua, as mulheres e as travestis profissionais do sexo. Conforme Louro (2011, p. 23), “a segregação social e política a que as mulheres foram historicamente conduzidas tivera como consequência a sua ampla invisibilidade como sujeitos”. Logo, diante da heterogeneidade do conjunto de pessoas vivendo em situação de rua, optamos por enfatizar também o universo feminino.

Na compreensão do microcosmo do universo constitutivo da comercialização sexual do corpo feminino – no caso a mulher e a transexual feminina que “batalham nas ruas, nas pistas”<sup>5</sup> –, o aporte teórico utilizado advém dos Estudos Culturais, dos Estudos Feministas e da Teoria Queer (BUTLER, 2003), para construção das noções de gênero, sexualidade e transexualidades.

Na concepção de Silva (2003), a teoria Queer surge em países como a Inglaterra e Estados Unidos, como uma espécie de unificação dos estudos gays e lésbicos, representando uma radicalização do questionamento da estabilidade e da fixidez da identidade sexual.

Nesse pressuposto, o uso do “gênero” assenta a ênfase sobre todo um sistema de relações que pode incluir o sexo, embora não seja diretamente determinado pelo sexo, nem determina diretamente a sexualidade. Atualmente, a palavra “sexo” é usada em dois sentidos diferentes: um se refere ao gênero e define como a pessoa é considerada, se do sexo masculino ou feminino. O outro modo alude aos relacionamentos afetivos e sexuais.

Logo, tomamos como referência a compreensão da identidade sexual como o conjunto de características que diferenciam cada pessoa das demais e que se expressam através das preferências sexuais, sentimentos ou atitudes em relação ao sexo. Já a identidade de gênero se associa às noções e conceitos normativos de interpretações dos símbolos culturais. É o sentimento de masculinidade ou feminilidade construído socialmente, culturalmente, psicologicamente e juridicamente como definidor de papéis sociais atribuídos à masculinidade e à feminilidade. Essas construções sociais são expressas nas doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas e jurídicas (LOURO, 2013).

Em consonância com esses pressupostos, compreendemos a transexualidade como identidade de gênero, oposta ao sexo (genitália) que se ostenta anatomicamente, no nascimento. A construção da identidade de gênero, em si e para si, das pessoas transexuais, implica mudanças corporais tanto do “feminino travesti” quanto do “masculino travesti”<sup>6</sup>. “O corpo é sempre visto como uma interpretação social, então o sexo não pode ser independente do ‘gênero’” (SCHOT, 1988, p. 2).

Michel Foucault (1988) entendeu o gênero como um saber sobre as diferenças sexuais. E, havendo uma relação inseparável entre saber e poder, o termo estaria imbricado nas relações de poder, sendo, em suas palavras, uma primeira forma de dar sentido a estas relações.

Portanto, acreditamos que a sexualidade é produzida em contextos históricos, pela convicção de que a “revolução sexual” contemporânea exige uma análise séria sobre a “política da sexualidade”. As questões de gênero são notadamente uma questão identitária constitutiva dos sujeitos. Portanto, algo que transcende ao mero desempenho de papéis sociais.

Quanto à prostituição, no Brasil, é reconhecida no Código de Ocupações Brasileiro – CBO 5198-05, do Ministério do Trabalho, desde 2002. É importante frisar que o CBO é o documento normatizador do reconhecimento, da nomeação, da codificação, dos títulos e conteúdos das ocupações do mercado de trabalho.

Assim, na compreensão da rua como um espaço por excelência de trabalho, de convivência, de trocas e de apropriação coletiva, a pesquisa, também procurou dar voz e visibilidade às mulheres e travestis femininas que vivem da comercialização do corpo no espaço urbano. Esses coletivos foram incluídos em função de viverem em condições de vulnerabilidade, que, diante da precarização, do preconceito e da estigmatização nas relações de trabalho, são frequentemente expostas à violência e criminalidade.

<sup>5</sup> Termos utilizados pelas profissionais para qualificar o espaço das ruas como espaço de trabalho.

<sup>6</sup> No caso da presente pesquisa, os participantes são apenas as travestis femininas.

No caso da prostituição, como prática sexual que se inscreve no contexto do controle das sexualidades, é um conceito que no Brasil nasceu marcado por posturas higienistas, associado ao imaginário de doença, morte e violência. Fazem-se presentes na historiografia brasileira as investidas policiais no cotidiano das chamadas “meretrizes”, “prostitutas”, “putas”, “mulheres de vida fácil”, “damas da noite”, que vendem o corpo por meio da prática sexual, como forma de manutenção econômica de sobrevivência.

O controle dessa sexualidade “desviante” se intensifica na medida em que os processos de urbanização da sociedade brasileira também se aceleram. Neste contexto, as investidas da força policial, os discursos científicos – especialmente da Medicina, da Psiquiatria e da Psicologia – são amplamente utilizados como dispositivos de controle dessa sexualidade insubmissa, em dissintonia dos padrões normativos definidos para o comportamento do gênero feminino.

Esse marco conceitual evidencia que as relações de poder não são exteriores às pessoas que vivem da rua, como profissionais do sexo, nem exclusiva da ordem dominante heteronormativa, mas são dimensões tensivas do controle social, perpassadas por questões de gênero e sexualidade. E é nessa direção que o estudo objetivou reconhecer os principais fatores de risco enfrentados pelas profissionais do sexo relacionados com a violência, com a forma como os agentes de segurança pública tratam as demandas expressas por esses coletivos.

No outro polo da relação com essas minorias está o Estado, no caso desta pesquisa representado por meio da segurança pública e seus agentes responsáveis pela formação profissional e execução operacional. Como veremos adiante, há um indicativo de que é necessário humanizar essa relação. Talvez essa seja o grande desafio, pois a condição de humanidade da população em situação de rua, muitas vezes lhe é negada pelos sujeitos que com ela interagem. Se a condição de humanidade é-lhes negada, os seus direitos, enquanto cidadãos, inexistem. Por conseguinte, reconhecê-la (população em situação de rua) como sujeita de direitos pelo Estado e seus representantes, torna-se o segundo grande desafio para as ações e as políticas públicas relacionadas a este público.

A polícia como parte da relação de Estado e da sociedade política, subsume-se à sociedade civil e ao próprio Estado, como o braço armado em defesa da lei e da ordem, marcando a relação de maneira contraditória, sobretudo nas questões de reconhecimento aos direitos dos grupos marginalizados.

Há um poder que se confia à polícia e que não pode ser desconsiderado. Muito pelo contrário, esse poder deve ser compreendido para, justamente, ter a ideia clara de seus limites e dos circuitos que ele confere ao trabalho policial. Ela (polícia) age segundo a lógica de eternizar os efeitos da prisão, ao converter o infrator em delinqüente “vitalício”, definindo quem são os marginais.

As ações policiais em desfavor desses marginalizados possuem fixados marcos comuns e esquemas mentais de antecipação de comportamentos (preconceitos) que refletem o reconhecimento que impera entre os sujeitos da relação. Pode-se afirmar existem procedimentos ou formas de ação policial que variam conforme os sujeitos e circunstâncias envolvidas. É recorrente o discurso de que, muitas vezes, as informações obtidas pela polícia advêm da violência, da ameaça ou da tortura, na justificativa do seu fim instrumental.

O território é o locus da vinculação que a Polícia faz ao atribuir marcações às populações, definindo as “zonas de delinqüência” (áreas marginalizadas como favelas, becos, pontos de prostituição e cracolândias), onde os indícios emergem nos mapas de propensa criminalidade e que marcam determinados coletivos. A autorização de permanência ou o estar em determinado local é fixado pela compreensão que a polícia tem do meio e das percepções de seus agentes, servindo como instrumento de controle dos (supostos) delinqüentes, sobretudo pela conversão do dado geográfico em dado operacional.

Frente ao exposto, destaca-se que a pesquisa de campo, realizada nas cidades de Cuiabá (MT), Belém (PA) e São Luís (MA), entre os meses de junho e outubro de 2014 teve como objetivo compreender como se estabelece a relação entre os profissionais de segurança pública e a população em situação de rua, de modo a subsidiar políticas para formação dos profissionais da segurança pública.

É importante vincar que os procedimentos de pesquisa, a elaboração dos instrumentos de coleta de dados, somados a outras construções analíticas, foram construídos no diálogo com outros estudos já realizados a propósito deste tema. Imprescindíveis foram as contribuições da pesquisa *Cadastro da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre*, realizada em 2011, no âmbito da Prefeitura Municipal dessa capital, sob a consultoria de Ivaldo Gehlen, Patrice Schuch e Elsa Cristina de Mundstock, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Importante também foi a pesquisa *Segurança Pública e populações em situação de rua: uma análise sobre a formação de agentes da Segurança Pública e suas relações com pessoas em situação de rua*, empreendida no âmbito do Edital Pensando a Segurança Pública, 2ª Edição-2013, da SENASP/MJ, sob a coordenação das pesquisadoras Eliana Sousa e Silva e Miriam Krenzinger A. Guindani, ambas da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Buscou-se também a interconexão com a *Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*, realizada nos limites do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MSD), publicada em 2008. Acrescentam-se outros estudos, publicados em forma de artigos e livros impressos, por igual os disponíveis na internet.

Os procedimentos e resultados da pesquisa estão organizados neste texto, em cinco subtítulos. No primeiro, apresentamos as considerações teórico-metodológicas, delimitando a perspectiva de abordagem, definição dos sujeitos de pesquisas, lócus, técnicas de coleta e análise de dados. No segundo acenamos com as percepções dos profissionais de segurança pública sobre a população em situação de rua. O terceiro versa sobre percepções que a população que vive na rua tem sobre as próprias experiências e vivências na relação com os profissionais de segurança pública e com a rede de atendimento social. No quarto subtítulo, desfila-se a percepção que as prostitutas e as travestis têm no que circunscreve aos profissionais de segurança pública e à rede de atendimento e, por último apresentamos as considerações finais e as recomendações.

## 2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Construídos os instrumentos de pesquisa, perseguiu-se uma agenda de encontro com os Secretários de Segurança Pública dos Estados de Mato Grosso, do Pará e do Maranhão. Nas oportunidades, foram apresentadas a proposta de pesquisa, as parcerias, os objetivos e solicitação de apoio no contato com as instituições de Segurança Pública: Polícia Militar (PM), Corpo de Bombeiros Militar (CBM), Polícia Judiciária Civil (PC) e Guardas Municipais.

Nos três segmentos da Secretaria de Segurança Pública Estadual – Polícia Militar, Polícia Civil, e Bombeiros Militares –, foram feitas comunicações aos respectivos comandantes, por telefone e presencialmente, informando a proposta da pesquisa, os objetivos e solicitando que os grupos focais fossem organizados, não sem garantir a presença também de mulheres e pessoas negras. Essas exigências tiveram como propósito afiançar a representatividade, para que se lhes evitasse a invisibilidade, ou escolhas pautadas em preconceitos, pois no que se refere à raça e gênero, sabe-se que o ser negro e o ser mulher imprimem aos sujeitos um modo de olhar, pensar e agir socialmente específico.

A necessidade de compreender o agir do profissional de segurança pública nos meandros de sua profissão, bem como compreender o conhecimento e o saber construídos e mobilizados por eles no cotidiano de sua profissão, significativo se fez entrevistar profissionais desses dois universos, aqueles ligados à formação dos agentes de segurança pública: Polícia Militar (oficiais), Bombeiros (oficiais), Policiais Cíveis (delegados, escrivães e agentes) e os operadores da segurança pública no dia

a dia das ruas – os praças. Esses segmentos foram entrevistados, em grupos separados, em datas e locais diferentes, com o intuito de evitar possíveis constrangimentos, inibições e sobreposições, devido à estrutura hierarquizada que permeia essas instituições. Os integrantes da Guarda Municipal de Cuiabá e de São Luís não foram entrevistados em virtude do serviço desenvolvido por essa instituição ser eminentemente de natureza da guarda patrimonial. Já os integrantes da Guarda Municipal da cidade de Belém do Pará foram entrevistados.

Os participantes dos Grupos Focais (GF) foram indicados pelos respectivos comandantes ou diretores. O número de participantes dos grupos variou entre sete e dez pessoas. A discussão do GF se orientou por um roteiro definido de acordo com os objetivos, diretrizes e questões norteadoras deste estudo.

Todos os grupos preencheram um questionário estruturado para coleta de dados dos perfis profissionais, o qual contemplou aspectos atinentes à formação escolar, idade, grupo étnico-racial, gênero, experiência profissional, experiência com o tema proposto, entre outros aspectos correlatos à pesquisa.

No respeitante à pesquisa com a população em situação de rua, foi estabelecido contato com os órgãos ou organizações responsáveis por políticas pertinentes a esse público. Os Centros POPs das três cidades (Cuiabá-MT, Belém-PA e São Luís-MA) foram visitados, possibilitando acesso às informações sobre o funcionamento, o número de pessoas atendidas diariamente, os serviços disponibilizados à comunidade, assim como as regras de uso e demais assuntos alusivos ao cotidiano dos Centros. Após autorização das direções, foram realizados grupos focais com pessoas adultas, buscando a representação de negros, idosos, mulheres, homens, gays e travestis.

As entrevistas individuais com travestis e prostitutas foram realizadas nos “pontos” de trabalho delas ou nas suas entidades representativas, e a aproximação dos pesquisadores se deu de modo direto – sem mediadores, ou indireto – com mediação das lideranças dos movimentos sociais que representam os respectivos coletivos.

As tabelas adiante demonstram o número de pesquisados por Estado e coletivos. No total foram 162 pessoas.

**Tabela 1 – Quantidade de profissionais entrevistados nos grupos focais realizados no campo da Segurança Pública, Mato Grosso, Pará e Maranhão, 2014.**

Cidades	PM/ oficiais	PM Praças	Bombeiros	PC	Guardas Municipais	Total
Cuiabá-MT	7	9	10	9	-	35
Belém-PA	9	8	10	8	6	41
São Luís-MA	8	7	7	8	-	30
<b>Total Geral</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>106</b>

Fonte: Pesquisa Segurança Pública e População em situação de rua: desafios políticos e pedagógicos, UNISELVA/Senasp, 2014.

**Tabela 2 – Quantidade de pessoas entrevistadas nos grupos focais realizados com as Populações em situação de Rua, Mato Grosso, Pará e Maranhão, 2014**

Cidades	Pessoas
Cuiabá-MT	<b>10</b>
Belém-PA	<b>9</b>
São Luís-MA	<b>7</b>
<b>Total Geral</b>	<b>26</b>

Fonte: Pesquisa Segurança Pública e População em situação de rua: desafios políticos e pedagógicos, UNISELVA/Senasp, 2014.

**Tabela 3 - Entrevistas individuais**

Cidades	Prostitutas	Travestis	Moradores de Rua	Flanelinhas	Total
Cuiabá-MT	8	3	1	-	12
Belém-PA	6	5	-	-	11
São Luís-MA	4	1	-	2	7
Total Geral	18	9	1	2	30

Fonte: Pesquisa Segurança Pública e População em situação de rua: desafios políticos e pedagógicos, UNISELVA/Senasp, 2014.

Ressalta-se que a pesquisa se insere na abordagem qualitativa por buscar descrever e compreender um fenômeno da vida social: a relação entre os profissionais de segurança pública e suas instituições com a população em situação de rua, amarrada às percepções que esses sujeitos têm de suas vivências e experiências, uns nas relações com os outros, notadamente os sentidos que conferem a elas. Partiu-se da compreensão, de Denzin e Lincoln (2006), que não existe uma janela transparente de acesso à vida íntima de um indivíduo. Qualquer olhar será sempre filtrado pelas lentes da linguagem, das teorias e dos próprios pesquisadores.

Por outro lado, os indivíduos dificilmente conseguem fornecer explicações completas de suas ações ou intenções, o que podem oferecer são percepções imediatas sobre o que fizeram e porque o fizeram (idem). Aos pesquisadores cabe buscar a melhor forma de tornar compreensível e esquadrihar os fenômenos da forma que seja o mais representativo possível da interpretação que os próprios sujeitos dariam às suas experiências. Nesse sentido, o que perseguimos é tanto extrair os significados do fenômeno pesquisado para quem os vive, quanto interpretar os sentidos latentes e visíveis.

Para tanto, houve uma inserção dos pesquisadores nos locais de origem dos dados, e as experiências e vivências foram apreendidas e analisadas nas suas singularidades e particularidades. As vozes dos sujeitos ganharam maior relevância no plano textual analítico. Eles dizem por eles mesmos. Os pesquisadores estão na postura de audição e registro e, como diria Geertz (1989), na qualidade de intérprete de segunda e de terceira mão, pois de primeira somente quem vive é capaz de interpretá-la.

O programa NVivo.10 foi utilizado como ferramenta de organização e auxílio na compreensão do material coletado, que consistiu em dados não estruturados ou semiestruturados, como foi o caso das entrevistas e grupos focais realizados nos locais de campo.

Ressalta-se que a tecnologia empregada não favoreceu esta ou aquela metodologia. Embora tenha facilitado a organização, a análise e o compartilhamento dos dados qualitativos recolhidos em um processo interativo no caminho de exploração do tema pretendido.

Importante destacar o compromisso firmado para preservação do anonimato dos participantes da pesquisa, consolidado por autorização expressa formalmente em termo de consentimento, somados a outros aspectos éticos da pesquisa.

### **3 AS PERCEPÇÕES DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

As relações que são estabelecidas em diversos aspectos e circunstâncias entre a população em situação de rua e os profissionais de segurança pública e vice-versa são marcadas por discursos que transitam nos dois sentidos dos pólos das relações. Marcam diacronias e sincronias identificadas de

acordo com o posicionamento dos sujeitos da pesquisa, sejam eles integrantes da segurança pública ou pertencentes aos coletivos da população em situação de rua.

### 3.1 PERCEPÇÃO SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Das inúmeras possibilidades perceptivas, temos que muitos profissionais de segurança pública vêem a população como alvo de fiscalização da polícia. As circunstâncias orientam e interferem na negociação que marca as partes envolvidas em ocorrência. Há diversos relatos que se referem ao atendimento a esses coletivos, revelando como esses são percebidos, com destaque aos usuários de drogas, vistos como caso de saúde pública, e não de polícia, como nos foi dito por um integrante da Polícia Civil do Maranhão.

Entretanto, os profissionais de segurança afirmam ocorrer uma ausência de políticas públicas voltadas para reinserção social das pessoas em situação de rua e atendimento às suas múltiplas carências. Ainda, a questão do dependente químico do crack compõe um quadro dramático, a questão fica no dilema saúde e crime, pois dependendo da perspectiva que se quer dar, o problema pode ser visto ou como questão de saúde ou como caso de polícia.

De um modo geral, a polícia é muito criticada, independente do nível econômico que possua a fonte da crítica, justamente porque acaba agindo em situações que não são percebidas como “caso de polícia”. Segundo os próprios profissionais de segurança pública, recorrentemente se escuta as pessoas dizerem: “A polícia devia estar prendendo homicida, traficante, tá recolhendo usuário” (GF/ PC/ MA).

Conforme a opinião de grande parte dos profissionais entrevistados há uma precariedade generalizada que prejudica a população em situação de rua em decorrência da ausência estatal nas políticas públicas pertinentes às questões basilares como saúde e educação, gerando um quadro caótico. Por outro prisma, as instituições de defesa social primárias, como a família, a escola e a igreja, não mais possuem a mesma autoridade social, o que para alguns entrevistados resulta numa demanda de controle concentrada no aparato policial. Estratégias são pensadas para tentar manter o controle social, como a polícia comunitária ou de proximidade, com um discurso, por parte dos policiais militares, de que o trabalho mais penoso recai sobre a Polícia Militar, recorrentemente acusada de violência, quando na realidade essa violência deveria ser imputada ao próprio Estado.

A família, enquanto instituição, também é responsabilizada pelo quadro social enfrentado pela população de rua, voltando à perspectiva de instrumento de defesa social e responsável pela prevenção em virtude dos valores que deveriam ser transmitidos em seu seio.

Percepção em formato de rotulagem em desfavor da população em situação de rua é exteriorizada por vários entrevistados que os veem como bagunceiros, briguentos, raivosos, zumbis, fétidos, etc., conforme informado por um PM (MA) em entrevista.

Que eu vejo passando a noite inteira pra cima e pra baixo. Os caras rodando a noite inteira. Mulher... E como o [...] falou, as mulheres se prostituem em troca de uma pedra de crack. Esse é o grande problema pra mim. Ao meu ver é a droga, o tráfico em si.

Em complemento, os policiais entrevistados asseveram que atenção especial deve ser dada a essas minorias, prevenindo um segundo processo de vitimização, já que a própria vida se lhes apresenta como violenta, por conta da situação em que se encontram ou as circunstâncias envolvidas. A Polícia não poder deixar que sofram outro processo ou que piorem a situação. A polícia, ao ser procurada como serviço público, deve fazer seu papel de atender e não gestar outro processo de vitimização, pois essas

pessoas não tiveram as devidas condições e oportunidades por força do próprio sistema, carente de políticas públicas que trabalhem essas situações.

Essa narrativa é vista de maneira paradigmática, diante do ranço de preconceito e autoritarismo que reforça o estereótipo “do ser macho para ser polícia”, com a inferiorização da mulher nesse papel de policial e, também, de vítima. Ou seja, o olhar de alguns segmentos desta corporação se tornou um pouco mais cuidadoso com relação a algumas minorias, fazendo crer que o tratamento dispensado ao público deva ser igual, a despeito de gênero ou cor. Afinal, o modo de tratar o semelhante de forma digna é preceito constitucional, sobretudo em se tratando de ações de Polícia, órgão instituído para garantir o respeito e a segurança do cidadão (GF, Polícia Civil – MA).

A desconstrução dessa cultura de preconceito é ventilada em vários momentos pelos entrevistados, no sentido de se tentar justificar o preconceito da polícia para com as minorias, pois que, na percepção de alguns policiais, a polícia somente seria o reflexo da sociedade. Muitos afirmam que essa tarefa não é fácil, uma vez que tais ideias e conceitos estão introjetados no âmago social. Ou seja, a mudança passaria não só por uma transformação da polícia, mas também por uma transformação mais profunda em toda a sociedade.

Uma das dificuldades para se processar tais mudanças é o formato ou circuito de ação policial, baseados em padrões que advém de rótulos tomados como mitos institucionais, transmitidos no cotidiano policial e pelas “vibrações de rua”, gerando aquilo que conhecemos como tirocínio policial acostado em rotulagem direcionada para determinados coletivos. A esperança de mudança nesse quadro está na nova geração de policiais que chegam na polícia com novas ideias, mais escolaridade e novas dinâmicas de trabalho.

A polícia, vista como o braço armado do Estado, normalmente é a primeira a chegar nos locais de ocorrência e devido a essa visibilidade é alvo de muitas críticas em decorrência de sua forma de agir, voltando à questão de confusão entre problema de saúde e caso de polícia.

Os bombeiros, por sua vez, percebem a população de rua como pessoas que não tiveram oportunidades, com formação deficitária e em luta pela sobrevivência. A rua seria um espaço para essa luta, onde as estratégias variam desde a prostituição até o consumo de drogas lícitas e ilícitas. A família aparece como centro irradiador desses problemas advindos de sua desestrutura.

A população de rua, além de esquecida é invisibilizada e perseguida, pois alguns relatos afirmam que o simples fato de dormir em local “não autorizado” é motivo para acionar os profissionais de segurança pública para que se realize a “higienização”.

Existe a compreensão de que os coletivos da população de rua são muito diversificados e cada pessoa nessa situação tem seus próprios motivos, também, variantes. Há uma percepção de que a rua é um espaço sem regras e consequência ou produto final de causas variadas.

A Guarda Municipal de Belém do Pará apresentou em alguns discursos uma percepção peculiar acerca da população em situação de rua, revelando que há pessoas integrantes dessa população que têm uma profissão reconhecida na sociedade, como músicos e psicólogos, o que desmistifica a ideia de que as pessoas que estão nesta situação ou condição não possuem profissão, levando-nos à possibilidade da opção (existência ou falta) ou escolha para a permanência na ou dependência da rua.

## 3.2 A INTERPRETAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA SOBRE A PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO DE RUA A SEU RESPEITO

A linha discursiva segue no entendimento de que a população em situação de rua tem uma visão negativa da polícia, muito pelo resultado das intervenções policiais caracterizadas pelo uso da força física, resultando em sentimento de raiva por parte dos coletivos da rua, como retratado na fala do praça da Polícia Militar do Maranhão: “Então diante desses encontros eles devem ter raiva da gente” (PM, MA).

Podemos afirmar que na percepção de alguns policiais a visão negativa acerca da polícia é decorrente de uma visão social sobre o problema. Ou seja, a visão da população de rua sobre a polícia apenas reflete uma visão que a sociedade tem a respeito e muito desse comportamento se deve ao papel que a polícia desenvolveu nos anos de ditadura no Brasil. E mais, vigora a visão do policial como homem rústico que é aquele que não possui educação e tenta resolver tudo através da violência em razão da própria construção histórica da polícia brasileira.

A visão de educação é desconectada do comportamento da polícia e a polidez do policial no tratamento com o público é vista com estranhamento, uma vez que o que se espera dela é rispidez e rusticidade por conta da imagem corrente que carrega tais preconceitos.

O discurso da polícia como poder encarnado no agente representante do Estado, responsável pela atuação, onde todas as outras instituições e instâncias falharam, foi observado diversas vezes. Ou seja, a polícia é vista como a encarregada da regulação da vida em sociedade, o que se contrapõe à perspectiva de autonomia e emancipação que move muitas das pessoas que estão na rua.

Em contraposição a essas visões, há outro discurso de que os profissionais de segurança pública entendem que a população em situação de rua os veem como a encarnação da “segurança”. Alguns policiais entendem que são referências para algumas pessoas que estão em situação de rua, nem que seja apenas como referência de informação.

Com relação aos bombeiros, o discurso corrente é do respeito, o que reflete a visão vigente em toda a sociedade que não os vê com as mesmas lentes usadas para olhar a polícia, talvez pela função desempenhada por eles que acaba transmitindo a imagem do salvador, do herói, do doador, daquele que auxilia.

## 3.3 COMO DEVE SER TRATADA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Quanto ao tratamento dispensado pelos profissionais de segurança pública à população em situação de rua, temos que a maioria das respostas foram circulares, no sentido de que os respondentes policiais reproduziram os discursos de devolução de experiências, ou seja, relatam suas vivências muito próprias e particulares envolvendo os coletivos, refletindo muito mais o que eles imaginavam que fosse a imagem da polícia retratada pela população em situação de rua do que pela forma de tratamento entendida como adequada.

Há o reconhecimento de que a polícia discrimina a população em situação de rua, mas, ao mesmo tempo, transparece nas falas um esforço pela mudança. São comportamentos arraigados

ao longo da existência policial no Brasil, marcadamente, pela característica paternalista, patriarcal e machista plantada e ainda cultivada na sociedade brasileira, por isso difícil de ser revertida.

O fato de a polícia ser uma das primeiras instituições a manter contato com a população de rua implica numa necessidade de qualificação profissional para atendimento adequado aos coletivos, conforme afirmação de um pesquisado. A humanização da polícia e do policial é sugestão para melhoria do tratamento dispensado pela polícia à população em situação de rua. O tratamento igualitário é o grande desafio para a ação dos profissionais de segurança pública. Nesse dilema imperam relações intergeracionais, culturais, econômicas, religiosas e de formação dos diversos segmentos e instituições que compõem o sistema, chocando-se com o ideário constitucional de que “todos são iguais perante a lei”.

[...] quem primeiro tem contato com eles é a polícia, ah alguém infringiu um direito meu, é a polícia, de qualquer um desses segmentos: prostituta, travesti, pessoas que vivem nas ruas, a primeira violação de direitos, não é o juiz que eles procuram, é a polícia e nós temos que ter essa preocupação realmente na concepção qualificada, pra que eles tenham uma boa visão, ou não da Polícia e do sistema de Justiça. (GF, Polícia Civil, MA).

Sabe o que eu acho, do trabalho que vocês estão realizando, desse trabalho específico para população em situação de rua, alguns no meu entender são problemas sanáveis, e a gente pode administrar isso e chegar a resultados altamente positivos como, por exemplo, atendimento humanizado pra todo tipo de natureza, travestis, prostitutas, drogadicto, e outros mais... (GF, Polícia Civil, MA).

Sobressaíram discursos de necessidade de uma preparação mais adequada para lidar com a população de rua naquilo em que muitos se referem como “humanização da tropa”, pois a ação em si é reflexo, para muitos, da formação profissional. Necessário seria desconstruir o preconceito e a intolerância existente entre os profissionais e esses coletivos, por meio de um currículo de formação mais humanista, sem deixar de se ensinar a técnica necessária à formação e atuação profissional do policial.

Por outro lado, outros discursos, apontam que a ação dos profissionais de segurança pública é o reflexo da sociedade, de maneira que não adianta se trabalhar apenas no nível de formação profissional. Seria necessário um trabalho de conscientização sobre a problemática no nível de outros espaços de convivência e referência deles, tais como escolas, universidades, igrejas etc.

Como sugestões, discursos emergiram no sentido de auxílio a essa população através do sistema “S”, possibilitando uma perspectiva de preparação e inserção no mercado de trabalho. A proposição reforça o que já foi dito anteriormente, de que o atendimento à população em situação de rua deveria abranger ações sociais ao invés de ações policiais.

Há uma cobrança pelo envolvimento da sociedade e dos políticos para auxílio na solução dos problemas enfrentados pela população em situação de rua, retornando o discurso de que não basta retirar da rua aquele que lá está, pois tal condição exige oportunidades para recomeço da vida fora daquele ambiente.

Na ação dos profissionais de segurança pública pode ocorrer, em razão dos preconceitos existentes, uma confusão entre diferença e desvio. A diferença deve ser tolerada e, sobretudo, reconhecida em seus direitos. O desvio se refere ao conflito com a lei e, mesmo aqueles que estejam nessa situação de conflito, também, possuem direitos a serem respeitados. Inconcebível é dispensar, por parte do Estado, tratamento aos considerados diferentes como se criminosos fossem.

De fato a tolerância e o reconhecimento por parte dos profissionais de segurança devem ser

muito bem trabalhados. As discussões nos grupos focais evidenciam a clara falta de paciência dos agentes para lidar com os públicos vulneráveis integrantes de alguns dos coletivos da população em situação de rua. Como exemplo, citamos o Pará, que, na grá de seus policiais, nomina as ocorrências que envolvem esses coletivos de “taturagem”, que significa aquela ocorrência que “enche o saco” e demanda muita paciência, até por envolver, às vezes, narrativas fantasiosas, mirabolantes, fabulosas, etc. (polícia civil – PA).

Tem que usar de certos artifícios porque como você vai convencer uma pessoa dessa com transtornos mentais, que diz que tá grávida de um ET? Agora imagina essa situação, você está no seu plantão em uma delegacia, cheia de problema, você está fazendo ocorrência, tá fazendo atendimento, ai chega, vamos supor se..., de noite que , você já está cansado cheio do dia; o marido ligando enchendo o saco, filho ligando enchendo o saco, mulher ligando dizendo que acabou o gás. Outros integrantes a... Então... não tem paciência. Além de você não estar preparado pra aquilo, você não tem paciência, isso na Polícia a gente chama de ‘taturagem’, ninguém quer atender essas ‘taturagens’ (GF, Polícia Civil, PA).

Enfim, a complexidade das relações que envolvem os profissionais de segurança pública e a população em situação de rua apenas reflete a complexidade da nossa sociedade e nos leva a refletir o quão difícil é tentar entender a natureza humana e esse mundo relacional em que vivemos. Nessa perspectiva, a relação entre os sujeitos de pesquisa sofre interferência das variáveis de capacitação, formação e orientação. Saber como essas variáveis se sucedem no âmbito das organizações, os conhecimentos considerados fundamentais, as sugestões de capacitação e a visão do que seja a formação ofertada aos profissionais é ponto fundamental para compreensão da problemática.

### 3.4 A CAPACITAÇÃO PARA LIDAR COM A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Os relatos dão conta de que a capacitação ofertada nos variados projetos propostos, como é o caso do “Crack, é possível vencer”, ainda é muito incipiente e de pouco alcance. Em acréscimo, há improvisos adotados por alguns instrutores. Além do que, a temática é trabalhada de maneira transversal e assentada em apostilas.

A reclamação generalizada foi quanto à ausência de continuidade na qualificação profissional, uma vez que os conhecimentos ofertados durante os cursos de formação não são suficientes. Relatos dão conta, ainda, de que o conhecimento a respeito da população em situação de rua chega, por vezes, de maneira informal, principalmente aos profissionais que trabalham na atividade-fim, pois os cursos ofertados, quase sempre, são destinados ao efetivo que trabalha na administração ou aos oficiais.

O básico da nossa atitude seria esta parte, pelo menos um dia, uma vez por ano o policial teria que se reciclar. E lá dentro dessa reciclagem colocasse os assuntos em volta como agora. A situação de risco do morador de rua... (GF, PM – Praças, MA).

Existe outro problema afeto à qualificação ofertada e que está ligado à motivação do profissional de segurança pública em adquirir de fato o conhecimento transmitido nos cursos. A falta de estímulo, vontade ou motivação ocasiona um não envolvimento por parte de muitos policiais que participam dos cursos ofertados, perdendo-se tempo, recursos e oportunidade. Mesmo quando acontecem os cursos para qualificação resta uma percepção de que existe uma dissonância entre teoria e prática, sobretudo pela não existência das redes de atendimento, ficando latente na fala de alguns entrevistados a sensação de impotência ante o quadro encontrado na realidade.

Muitas reclamações foram feitas em desfavor de professores que não são das organizações policiais e que, responsáveis por algumas disciplinas, não realizam a transversalidade pertinente, muitas vezes sequer conhecem a estrutura e o funcionamento da segurança pública.

Os protocolos existem e não apresentam tratamento diferenciado quanto ao atendimento aos coletivos da população em situação de rua. Esses protocolos são fontes de conhecimento dos procedimentos em ocorrência e servem de parâmetros de atuação ao definirem o que a polícia pode fazer. Há certa negativa em se criar protocolos distintos, pois no entender de alguns profissionais de segurança pública, uma medida nesse sentido abriria possibilidade para origem a diversos outros protocolos que ao invés de ajudar viriam em prejuízo do exercício da função. Há uma confusão entre os profissionais de segurança pública entre o atendimento diferenciado ou adaptado a diferentes públicos (população em situação de rua, LGBT, mulheres, crianças etc.) e tratamento desigual em termos de direitos.

### 3.5 O TRATAMENTO DAS DEMANDAS ADVINDAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O envolvimento com drogas por parte da população em situação de rua marcou vários discursos dos profissionais de segurança pública, sendo claro o reconhecimento desse tipo de demanda como sendo problema de saúde pública.

Percebe-se uma sensação de ineficácia das ações de Segurança Pública nas falas dos entrevistados em virtude de inexistência de rede de atendimento e dispositivos legais de encaminhamentos que de fato consolidem a rede. Sabe-se que o problema é de saúde pública, mas, de igual modo, existe um clamor da sociedade no que se refere à retirada de alguns logradouros, ruas, praças e vielas, de usuários de drogas, em razão dos crimes – a grande maioria de menor potencial ofensivo – cometidos. O dilema para quem trabalha na linha de execução da Segurança Pública é justamente saber o que fazer, pois em virtude do acionamento da polícia pela sociedade, decorrente dos pequenos delitos ou contravenções perpetrados por algumas pessoas que integram a população em situação de rua, o profissional se vê obrigado a conduzir, principalmente, o usuário de drogas, para a delegacia. A recomendação, e até mesmo a prática policial, deságua naquilo que se reflete no ditado: “toda ocorrência acaba na delegacia”. No entanto, a autoridade policial, sem instrumentos jurídicos e protocolos de rede a seguir, fica sem opções, a não ser deixar que o usuário retorne para a rua, não raro para o mesmo local de onde foi retirado.

De acordo com os relatos observados, podemos afirmar que a rede de atendimento à população em situação de rua ainda não foi consolidada em nenhuma das cidades pesquisadas, mas algumas iniciativas estão em estágio bem avançado nesse processo, como é o caso de Belém do Pará. Na época da pesquisa havia sido recém inaugurado um programa denominado “Pacto de acolhimento Belém pela vida”, com a promessa de garantir ações articuladas desde a prevenção, resgate da população em situação de rua, até tratamento para os usuários de drogas.

Para os profissionais de Segurança Pública, há muito discurso no que se refere ao atendimento à população em situação de rua, e pouca prática. As iniciativas a esse respeito são bem pontuais, com reclamação de desfuncionalidade e ausência de eficácia nos atendimentos disponibilizados. A queixa mais recorrente se refere à ausência de órgãos específicos para atender essa população deixando, em muitos casos, os profissionais de segurança pública sem saber para onde levá-los.

O pior sucede quando o delegado ou a delegada se recusa a receber tais pessoas conduzidas pelo primeiro órgão policial de atendimento, normalmente a Polícia Militar, em razão de esta não entender

que a circunstância que envolve o sujeito justifique alguma medida jurídica ou, ainda, esteja associada ao fato de a pessoa conduzida estar lesionada. Neste caso específico, o responsável pela condução fica com a pessoa em situação de flagrante sequestro, rodando pelas vias da cidade sem saber para onde destiná-lo, podendo, inclusive, gerar ou resultar outros atos de arbítrio contra essas minorias. Violações como estas são inconcebíveis em uma “República” que se arroga como Estado Democrático de Direito.

Muitos policiais depositam suas esperanças em projetos que possam trazer resultados e de fato contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem em situação de rua. Mas, os sentimentos são contraditórios na medida em que ao participarem das reuniões para organização das ações, percebem certa dissonância entre os órgãos que participam do projeto, o que resulta inclusive em conflitos pessoais entre as pessoas envolvidas, marcadamente das áreas da saúde e da segurança.

O quadro de incompreensão e de não reconhecimento institucional pelas pessoas que participam desse processo gera um sentimento de impotência. Em que pese o esboço de rede contar com prédios e instalações, muitos dos entrevistados pertencentes ao coletivo da segurança pública afirmam categoricamente que a rede não existe, ou se existe não funciona, a começar pelas próprias condições estruturais ofertadas aos agentes que farão o primeiro contato com a população em situação de rua, que trabalham sem equipamentos de proteção individual (EPI), como luvas, máscaras etc.

Existem percepções de que as igrejas funcionam junto à rede de atendimento com trabalhos voltados ao coletivo dos usuários de drogas. No entanto, a igreja pode até fazer parte da rede, mas sozinha ela não se consolida como tal. É uma visão totalizante de apenas uma parcela dos serviços necessários, muito pelo fato da influência religiosa sobre os discursos que caminharam nessa perspectiva.

Uma rede que tem dado certo ai entre si, tem feito um belíssimo trabalho, as igrejas tem feito um belíssimo trabalho, tem 48 internos uma base de 18 era de rua, eles adotaram estão lá forte com força, estão se recuperando, estão 6 meses, mais uma vez a SENASP faz o papel dela, investe, aqui só passa o relatório bonitinho, e não vão ser fiscalizados e não é nada de verdade isso aí (GF, PM-Praça, MA).

Essa lógica de responsabilização das igrejas por esse problema afeto à população em situação de rua, sobretudo os usuários de drogas, é um movimento decorrente de lacuna nas políticas públicas deixada pelo Estado. Os discursos das pessoas que são alvo desse processo (usuários de drogas) caminham em sentido da negativa e da não conformidade com relação aos procedimentos executados por tais organizações, pois seu mecanismo de funcionamento trabalha com procedimentos de inculcação.

O Estado brasileiro é responsabilizado pelo fracasso nas políticas públicas de atendimento a essa população, segundo alguns discursos, pelo modelo higienista de tratamento e pelo modo de condução das políticas, que apresentam foco equivocado por questões estruturais e de ações desconectadas e que não se validam em rede.

Essas minorias sociais advêm das coletividades que são discriminadas e estigmatizadas, consubstanciando um quadro de subordinação cultural, política ou socioeconômica a um grupo de domínio, independentemente do número de sujeitos que a compõem em relação à totalidade populacional, como é o caso de idosos, negros, indígenas, mulheres, homossexuais, etc. (RONDON, 2012).

Os grupos focais com os profissionais da segurança pública, dos quais participaram Policiais Militares, Bombeiros Militares, Policiais Civis e Guardas Municipais, nos possibilitaram compreender os discursos desses sujeitos sobre as questões de interesse da pesquisa. Passamos doravante à fase seguinte que consiste na compreensão das percepções da população que vive na rua, destacando dessa dimensão os sujeitos viventes nos Centros POPs, das cidades de Cuiabá – MT, Belém – PA e São Luis do Maranhão – MA.

## 4 PERCEPÇÕES DA POPULAÇÃO QUE VIVE NAS RUAS

Neste tópico aduziremos alguns dados sobre a população que vive nas ruas das capitais pesquisadas, apresentando o resultado dos grupos focais, realizados nas respectivas capitais, bem como suas análises.

Em Cuiabá, capital de Mato Grosso, segundo levantamento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (SMASDH), realizado de janeiro a dezembro de 2013, existiam cerca de 3.000 pessoas vivendo na rua. Este número pôde ser mensurado pelo número de cidadãos que passaram pelos abrigos municipais de Cuiabá no período pesquisado. É importante vincar que esses dados numéricos não são precisos, uma vez que essa população é flutuante e nem todos procuram casas de apoio ou abrigo. Assim há que estimar que o número real seja bem maior (SMASDH, 2013).

Em Belém do Pará não existem estatísticas atualizadas sobre a população em situação de rua, nem oficiais, nem estimativas extraoficiais. O único dado disponível é do Censo realizado, em 2008, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), que contabilizou 400 pessoas. No entanto, esse número pode ser o triplo ou quádruplo, se considerado o aumento de pessoas vivendo nas ruas, nos últimos anos, em todo o Brasil. Neste ano, 2014, às vésperas da chegada da equipe pesquisadora, em Belém, a Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA) havia assinado acordo-convênio com a Universidade Federal do Pará, para realização de pesquisa censitária sobre essa população. Os resultados estão previstos para o próximo ano, 2015.

Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMCAS), em reportagem, sobre São Luís, estimava-se que existiam 2.000 pessoas vivendo nas ruas, em 2013. Nesse período, a capital não contava com nenhum abrigo para dar assistência noturna a essas pessoas. Em 2014 foi inaugurada a primeira Residência Inclusiva de São Luís, destinada ao acolhimento de pessoas com deficiência, sem vínculos familiares e em situação de abandono. No entanto, a casa tem capacidade para abrigar apenas 10 pessoas.

A primeira pergunta, voltada às pessoas que vivem nas ruas, procurou investigar a percepção que os sujeitos têm sobre o estar nessas condições e como eles se sentem.

Em São Luís e Belém, as respostas foram uníssonas em afirmar ser ruim e difícil, em Cuiabá, dois responderam ser uma aventura: “Pra nós é uma aventura” (Morador de rua – MT). Estas respostas foram dadas pelas pessoas que revelaram ter pouco tempo de rua. Um respondente ponderou que estava vivendo por volta de um mês, outro, por volta de três meses: “Tô aprendendo, eu tô achando é bom (risos), é difícil” (Morador de rua – MT). Mas, mesmo assim, o entrevistado finaliza negativamente.

Foram citadas, como ruins, as violências sofridas por parte da Polícia, as violências sofridas por brigas entre eles, e as violências praticadas por populares. São mencionadas também a falta de abrigo e a falta de segurança na rua durante a noite, como fatores que provocam desconforto, medo, insegurança e que contribuem para as incidências da violência. Fome, sede, por exemplo, não foram citados como parte da dificuldade de estar na rua.

Além dos medos expressos nas falas, foram citados outros, tais como: medo de morrer solitário, medo do ser humano, medo da traição, medo do mundo e medo de morrer (Moradores de rua – MA, MT, PA). No entanto, a maioria mencionou medo da polícia. Na pesquisa realizada em Porto Alegre com a população em situação de rua, foi perguntado sobre o que menos gostam na rua, tendo aparecido a vigilância da polícia em terceiro lugar, nas respostas. Segundo Schuchet *et al...* (2008), essas respostas indicam que há um processo de criminalização da situação de rua, seja uma criminalização “legal”, que se efetiva pelo trabalho de vigilância da polícia, seja uma criminalização “moral” do estar em situação de rua. No caso desta pesquisa, as vozes dos sujeitos permitem entrever que o medo maior é do resultado

dessa criminalização, ou seja, da condenação que ela produz.

Quanto à violência advinda da população, ressaltam-se duas situações, na visão dos pesquisados: primeira, a sociedade tem preconceitos que se traduzem em violência psicológica/simbólica; segunda, a população em situação de rua teme a conversão desse preconceito em violência física. Esse pensamento está alicerçado, possivelmente, em experiências vividas e nos episódios de violência sofridos por seus pares. No primeiro caso, sejam exemplos os olhares de desprezo, a reação de proteção com a bolsa, acrescida da evitação de contato, como atravessar para o outro lado da rua quando da possibilidade de um encontro mais próximo, xingamentos, entre outros. No segundo caso, a queima de morador de rua e o fornecimento de comida envenenada são as violências temidas.

A reação popular, conforme os depoimentos, ou se revela pela repugnância e desprezo, ou pela crueldade. Como bem observou Valêncio *et al.* (2008), “o contexto socioambiental de vivência do grupo, no geral, recrimina-o, culpabilizando-o por sua destituição e tudo faz para que sua presença na cena seja efêmera” (p. 558). Por isso, são agredidos, evitados, enxotados, assassinados, varridos dos centros urbanos, como lixo que se esconde por debaixo do tapete, como uma coisa fora do lugar e impura, “uma não pessoa”.

As falas dos depoentes demonstram o peso do estigma que carregam, seja nos sinais corporais, seja no modo de vestir, seja ainda em aspectos higiênicos, o que os tornam marcados, desacreditados e, conseqüentemente, evitados nos espaços públicos, como diria Goffman (1998). No entanto, essas pessoas reivindicam reconhecimento de seu ser, que a sociedade os respeitem ou, ao menos, não os julguem por suas condições. Foram recorrentes as seguintes expressões: “nem todos que estão na rua são bandidos” ou “estão nessa condição porque querem” (População de rua, MT, PA, MA).

A frase expressa por um depoente: “É mentira aquele que fala: estou na rua porque eu gosto [...]” provoca uma discussão importante. Muito se ouve o senso comum dizer que as pessoas estão em situação de rua por escolha, por vontade própria, porque gostam ou porque querem. Essas expressões têm sido proferidas em diversos espaços institucionais e acadêmicos. Embora haja pouco estudo sobre o tema, que dê conta com clareza dessa questão, é possível afirmar, como o faz Valêncio *et al.* (2008), que, em termos gerais, no caso brasileiro, essas afirmações não se aplicam. Esse fenômeno ocorre, mas se configura exceção. Em nosso caso, deve ser visto, entre outras, menos do que uma escolha do indivíduo, e mais como um drama coletivo desenhado pela falta de nexos entre políticas públicas e os agentes econômicos e sociais, pautado nos direitos da pessoa humana.

Os depoimentos deixam entrever que as visões, por vezes, oscilam entre o bom e o ruim de viver na rua. Aqueles que esboçam uma interpretação positiva citam como exemplo a liberdade e a convivência solidária comunitária, com seus iguais. Mesmo assim, a positividade é condicional. Está presa aos resquícios ou às migalhas de benefícios recebidos, ou ainda depende da sobriedade do grupo.

Não há que desconsiderar que o grupo cria seus laços de amizade e de cooperação, possivelmente na tentativa de reproduzir o sentimento de estar em família. No entanto, com relação ao sentimento de liberdade mencionada pelos entrevistados, há uma ambigüidade, se considerado que os espaços urbanos funcionam sob regras e são constantemente vigiados e controlados. Além do mais, recaem repressão e punição para os que tentam burlar ou violar tais normas. Eles próprios revelam os embates pela ocupação de territórios travados entre eles mesmos, e entre eles e os agentes de segurança, isso tudo ainda é somado ao controle exercido pela população em geral.

Conforme Bauman (2003), “a liberdade é a capacidade de fazer com que as coisas sejam realizadas do modo como queremos, sem que ninguém seja capaz de resistir ao resultado, e muito menos refazê-lo” (p.26). Por essa compreensão, pode-se inferir que essa liberdade ou está no plano

do desejo, ou “é parte de uma elaboração singular às condições de existência”, como interpretou Schuch *et al.* (2008), em sua pesquisa, diante de afirmação semelhante.

Perguntado sobre os motivos de viverem nas ruas, variadas explicações foram apresentadas, entre elas os conflitos, a violência ou a ausência de familiares: briga com os pais, separação/morte de pessoas amadas, desemprego, abuso sexual (no caso das mulheres jovens) e uso excessivo de álcool e/ou outras drogas. Como bem observou Schuch *et al.* (2008), em pesquisa com população em situação de rua de Porto Alegre, há uma complexidade de fatores cumulativos que levam os sujeitos a essa condição, sendo mais significativos os relativos à macroestrutura a qual pertencem ou da qual foram excluídos e, portanto, dificilmente são perceptíveis a esses sujeitos de forma consciente e global.

Os autores afirmam ainda que os fatores decorrentes e os fatores originários da vulnerabilidade não são claramente delimitáveis, nem por ele, que vive a situação, nem pelo observador externo, “visto que causas e efeitos da condição de rua se retroalimentam” (SCHUCH *et al.*, 2008, p. 45). Nesse sentido, as razões elencadas podem ser consideradas apenas o estopim ou a ponta do iceberg de embates mais profundos de ordem política, social, econômica, afetiva e relacional vividas por essas pessoas.

Das entrevistas realizadas temos a revelação de que cada pessoa em condição de rua tem uma história de vida e confere uma explicação para sua condição. No entanto, existem discursos que se repetem. As moças mais jovens vivem, em comum, a experiência de terem sofrido abuso sexual no âmbito da família; os rapazes mais jovens apontam os conflitos familiares gerados pelo uso de drogas. Entre os mais velhos, sobressai o desemprego, separação/divórcio, morte de familiares e uso de drogas. Em Belém, o crack foi citado em primeiro plano, por sinal, a droga mais mencionada nos três Estados pesquisados. Para os mais velhos, às vezes, não fica claro, em suas falas, o que vem primeiro, em termos da razão de estar na rua: se são a bebida e as drogas, ou se são os problemas familiares e amorosos. No entanto, o resultado dessa sobreposição de fatos é sentido, ressentido e vivido por eles, de forma dolorosa.

Esses resultados guardam muita semelhança com as repostas obtidas na pesquisa nacional sobre população de rua (BRASIL/MDS, 2008). Entre os principais motivos pelos quais essas pessoas passaram a viver e morar na rua foram enumerados problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). Nessa pesquisa, 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos – que podem estar correlacionados entre si ou um ser consequência do outro.

Ao perguntarmos, especificamente, aos grupos se já sofreram algum tipo de violência policial, nos três Estados pesquisados, a grande maioria respondeu ter sofrido. Foi o momento mais acalorado dos grupos focais. Todos passaram a relatar suas experiências, ao mesmo tempo, dificultando a coordenação do tempo e da vez de fala de cada um, bem assim a possibilidade de apreender todos os depoimentos. Mesmo a minoria que disse não ter vivido nenhuma violência, dado que estavam vivendo na rua há pouco tempo, tinha um relato para apresentar, por tê-lo presenciado.

A violência policial, segundo os relatos, se expressa nas dimensões físicas, psicológicas e morais, e se desdobram nos mais variados crimes. Foram relatados casos de roubo, extorsão, tráfico, espancamento, tortura, agressões verbais, tentativa de homicídio, tentativa de estupro, racismo e danos morais severos, provocados pela desmoralização e humilhação. Segundo os depoimentos, essas práticas são extensivas a qualquer morador de rua, quando na ocasião das abordagens. O uso de um ou outro mecanismo de violência varia de acordo com quem é o policial e com as circunstâncias do momento: do local, do horário e movimento, da população.

A visão dos homens, no primeiro momento, é que a polícia trata mal as pessoas que vivem na rua, por igual, independentemente de cor, gênero, sexualidade, entre outros atributos.

No entanto, são sentidas de modo diferente, quando se analisam os coletivos segmentados por gênero e sexualidade. Quando as mulheres, os gays e as travestis relatam suas histórias de violência, na relação com os agentes de segurança pública, percebe-se que há um incremento a mais na forma de agirem em relação a elas e a eles. No caso dos gays e travestis, são acrescentadas as chacotas: “Eles chegam com deboche, acaba ofendendo” (Morador de rua, PA) e, no caso das mulheres acrescentam-se xingamentos, sendo o termo mais corriqueiro vagabunda, se somam os abusos sexuais, como revela uma jovem: “Polícia, eles são miserável, outro dia um me levou lá pra quebrada, pra mim [fazer sexo] com eles”. (entrevista- moradora de rua, MA).

É possível inferir, por meio das entrevistas, que a violência policial é atravessada pela questão de gênero e sexualidade, ou seja, as mulheres, os gays e as travestis sofrem um acréscimo que se sobrepõe aos outros atos de violação de direitos. Outra questão que parece estar latente é que a homofobia e o machismo, presentes na sociedade em geral, atingem fortemente as corporações da Segurança Pública. Talvez o agravante, neste caso, é que estes profissionais estão empoderados da farda, da arma e de outros aparatos e mecanismo de coerção e violência, e suas ações, por mais truculentas que possam ser, no mais das vezes são facilmente justificadas e acatadas institucionalmente.

Quando perguntados sobre o tratamento recebido, quando procuram delegacias ou quando precisam de algum tipo de atendimento, percebe-se que o tratamento não é diferente. É importante destacar que os grupos evitam ir até uma delegacia, independentemente de quais forem os motivos. Tudo indica que receiam a forma como serão recebidos e atendidos. Ao mesmo modo, somente chamam a polícia ou Guarda Municipal em situação de extrema necessidade. No geral, quem “chama” a polícia para eles é alguém da população, ou por se sentirem incomodados com alguma ação, ou simplesmente com a presença deles. No caso das delegacias, no geral, somente vão conduzidos coercitivamente pela Polícia Militar ou Guarda Municipal.

Os relatos deixaram entrever que a atenção dos agentes da Segurança Pública, especificamente Polícia Militar ou Guarda Municipal, no mais das vezes, só se volta ao grupo que vive na rua nos momentos das abordagens, remoção e condução às delegacias. No caso da Polícia Civil a atenção é dada quando levados, quase sempre na condição de culpados. Quando são vítimas, são considerados vítimas deles mesmos. Quando, eventualmente, os agentes são procurados por essa população, na condição de vítima, de fato, como os relatos asseveram, suas queixas não são atendidas ou sequer são ouvidas e, ainda, como consequência da busca por atendimento, recai sobre ela novas atitudes de violência.

Os depoimentos das pessoas em situação de rua deixam evidentes que há certo reconhecimento por parte dos grupos pesquisados da necessidade e da importância do trabalho da Polícia. Há também o reconhecimento de que nem todos os policiais são corruptos, truculentos ou violentos. A respeito do comportamento deles próprios, consideram que nem todos são santos, como dizem. Mas defendem que nem todos os que estão nas ruas fazem coisas erradas e que o policial ou a Guarda Municipal deveriam separar quem é quem.

Os entrevistados em situação de rua são enfáticos ao repetirem a falta de conhecimento que os policiais têm a respeito deles. Sobretudo da pluralidade de motivos de estarem nas ruas, das necessidades que vivenciam e do caráter que cada um manifesta. No pensar deles, esse conhecimento, contribuiria para o reconhecimento daqueles que são bons, das pessoas honestas, evitando assim o nivelamento de atitudes e tratamento violentos. Parece estar naturalizado, entre eles, que a agressão de policiais pode ser legítima, desde que recaia sobre os verdadeiros culpados.

Ao serem perguntados sobre como gostariam que fossem tratados pelos agentes de Segurança Pública, observa-se que há um grande apelo ao respeito, à educação e ao cuidado no tratamento, mais diálogo e menos violência, no momento das abordagens. Há certa consciência, entre os grupos pesquisados, da necessidade de formação específica para que os profissionais da Segurança Pública melhorem o tratamento dispensado a eles. Há de igual modo uma compreensão de que, como cidadãos ou cidadãs, participam social e economicamente na manutenção do emprego e da renda dos profissionais e, esse fato, seria uma prerrogativa para que fossem respeitados ou, pelo menos, fossem tratados com menos pancada e mais educação.

## 4.1 A RELAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COM A REDE DE ATENDIMENTO SOCIAL

Não há como dissociar os modos de vida da população em situação de rua e seus aspectos subjetivos, assim como a forma de gestão pública dessa população. Nesse conjunto, incluímos os modos de intervenção diversos, como aqueles provenientes das políticas públicas de assistência social, de organizações de proteção de direitos, da Segurança Pública, das estratégias policiais, da saúde, da ajuda de filantropos e de caridosos. Ou seja, a particularidade da vida das pessoas investigadas não informa somente sobre a vida delas, mas também sobre a atuação desses agentes e agências que com eles interagem (SCHUCH, 2008).

Em relação à Segurança Pública, ficou evidente que, nessa interação, falta humanidade, sensibilidade e respeito. Entenda-se que, ao mencionarem a polícia como seus principais algozes, essa denominação se refere prioritariamente àqueles agentes que lidam cotidianamente nas ruas, nomeadamente a Polícia Militar ou a Guarda Municipal. Em Cuiabá e em São Luís, quem está à frente do policiamento nas ruas é a Polícia Militar. Em Belém, no Estado do Pará, quem atua nas ruas é a Guarda Municipal. As delegacias e os delegados também foram citados como agências e agentes hostis. Cabe ressaltar que o Corpo de Bombeiros Militar não foi citado nenhuma vez, nem positiva e nem negativamente. Isto possivelmente se deva à distância que mantém com o grupo pesquisado, pela especificidade de seus trabalhos.

Quanto às outras agências de atendimento, as falas deixam entrever que os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) são reconhecidos como uma iniciativa importante e que operaram significativa melhora na vida de quem os frequenta. Não foi feita, especificamente, nenhuma pergunta relacionada ao tratamento ou à importância desta instituição na vida deles. No entanto, os elogios surgiram espontaneamente.

É perceptível que esses Centros mudaram os aspectos da população em situação de rua, pelo menos os dos frequentadores. As mudanças se fazem notar nos cuidados com o corpo, com a roupa, e também no modo de manifestar suas ideias e opiniões. Em resumo, são pessoas que se preocupam com a limpeza e o asseio pessoal. Nota-se um cuidado. Além de demonstrarem uma compreensão crítica da realidade em que vivem, construída nos debates, palestras, oficinas, círculos de cultura oferecidos pelos Centros. Alguns demonstram certo nível de controle no uso de drogas.

No entanto, como dito nas páginas precedentes, nas três capitais há falta de albergue noturno. Os existentes não oferecem vagas suficientes para acolher a população que deles necessita. Essa falta foi apontada, pelos pesquisados, como um problema, pois essas pessoas ficam sem opção de abrigo durante a noite.

Outro tema que desponta nas entrevistas, principalmente em Cuiabá, diz respeito às casas de

recuperação. Os depoimentos também surgiram espontaneamente e revelam que as pessoas que vivem nas ruas não acreditam no trabalho feito nessas instituições.

Nesta pesquisa, não foi possível visitar nenhum desses Centros, dado o curto prazo para a realização e conclusão do trabalho de campo. Mas as vozes da população que os conhecem, tecem inúmeras críticas que se estendem sobre o caráter religioso das clínicas, sobre as más condições estruturais e higiênicas, falta de preparação/capacitação dos profissionais. Segundo as denúncias, a maior parte delas, não teria profissionais com formação específica para atender as demandas. Alguns casos de maus-tratos e espancamentos são relatados, inclusive o acesso fácil e uso de drogas. Em resumo, são estruturalmente falhas, ineficientes no atendimento e incompetentes para solucionar os problemas para os quais foram criadas.

É importante lembrar que em Cuiabá existem dois Centros de Atenção Psicossocial para dependentes de Álcool e Drogas, (CAPS AD) destinados a pessoas adultas. No entanto, as vagas são reduzidas e as reclamações são longas: entre elas a precariedade estrutural, precariedade no atendimento, ineficácia nos resultados, além da falta de diálogo formal com os Centros POPs. Essa falta de intercomunicação também foi pontuada nos outros dois Estados pesquisados. Em São Luís, a diretora do Centro afirmou que os CAPS não resolvem os problemas das pessoas que vivem na rua, e que sofrem problemas de dependência crônica, pois eles não têm família para acompanhar o tratamento e os CAPS funcionam somente durante o dia. À noite, o paciente vai para as ruas, misturando remédios e drogas, piorando o quadro de saúde dele, ao invés de melhorar.

Chega-se à conclusão de que não há “rede” de atendimento de fato. Há pontos isolados que não se interconectam e que não funcionam, nem mesmo se estivessem conectados, tamanha a precariedade de estrutura ou de perspectiva de atendimento que oferecem. Os profissionais que atendem nos Centros POPs se somam às vozes dos agentes de Segurança Pública ao afirmarem que falta diálogo entre as instituições comprometidas ou que deveriam se comprometer com essas pessoas. Notadamente as de Segurança Pública, as de Assistência Social (Centro POPs, CAPs), as de Saúde e as de Educação (formal ou profissionalizante). Enfim, o quadro é de um isolamento interinstitucional, quem padece mais uma vez são as pessoas que delas necessitam. O que sobra, em termos de ações efetivas para essa população que vive na rua, além dos Centros POPs, são os benefícios caridosos de igrejas e Organizações não governamentais (ONGs), que, por sua vez, também só oferecem ajudas momentâneas, paliativas: sopas, roupas, cobertores.

Em suma, essas pessoas continuam marginalizadas, culpabilizadas, violentadas, subtraídas de seus direitos e no limite, incluídas precariamente como diria Bourdieu (2003). Pior ainda: são consideradas alagozes por suas condições de existência social. Apesar de todas as mobilizações dos Movimentos Sociais que as representam, como por exemplo, o Movimento Nacional de população em Situação de Rua e das iniciativas governamentais com a finalidade de promover a inclusão, cito a Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, instituída em outubro de 2006, ainda há muito por fazer.

Enquanto isso a população que vive nas ruas continua a sonhar seus sonhos, em busca da correção ou eliminação das causas que acreditam que os tenham levado às ruas: conflitos familiares e uso de drogas. E, por outro lado, desejam tornar-se pessoas comuns ou, como diz uma das depoentes, “ter uma vida normal”, que significa ter casa, profissão e trabalho, estudar, ter a companhia dos filhos, ter aconchego da família. Os desejos são simples, mas pelo panorama apresentado, pela pesquisa, no que diz respeito à intervenção de políticas públicas, esses sonhos ainda estão distantes de ser concretizados.

## 5 PERCEPÇÃO DE MULHERES E TRAVESTIS PROFISSIONAIS DO SEXO QUE VIVEM DA RUA

Em meio aos coletivos que compõem o universo das populações em situação de rua, as pessoas que vivem da prostituição em espaços públicos engrossam esse grupo. Em decorrência do abandono familiar, da discriminação, das diversas formas de violência e, sobretudo da necessidade de sobrevivência, mulheres e travestis femininas comercializam o corpo por meio da prática sexual, como forma de manutenção econômica.

Reunimos as interpretações das percepções das pessoas entrevistadas em três eixos de análise. O primeiro problematiza as questões de gênero e diversidade sexual na perspectiva da identidade e pertença na rua, os modos como esses coletivos constroem, no corpo da rua, uma continuidade do corpo vivido, marcado por suas singularidades, no qual querem ser identificadas e reconhecidas socialmente.

O segundo eixo discute a estreita relação entre violência, discriminação e preconceito como questões sociais originadoras da permanência desses coletivos nas ruas. As narrativas também evidenciam a precarização das relações de trabalho, daquelas que dependem da comercialização do corpo como estratégia de sobrevivência e subsistência econômica.

O terceiro eixo, por sua vez, corresponde exatamente a uma discussão do estado permanente de exceção, a que estão sujeitas as mulheres e as travestis que vivem da prostituição das ruas, cujo mecanismo regulador são as diversas formas de violência e vulnerabilidade, especialmente a policial.

Por fim, ao sistematizarmos os resultados da pesquisa de campo que trazemos a público, temos a expectativa de que as narrativas possam subsidiar não só a construção de políticas públicas, na área da Segurança Pública, voltadas para a população em situação de rua, como também fomentar novas pesquisas que gravitem em torno da temática aqui apresentada.

### 5.1 GÊNERO E SEXUALIDADE: IDENTIDADE E PERTENÇA NA RUA

Esses coletivos se relacionam com a rua segundo parâmetros identitários de gênero. As questões identitárias de pertença de grupo, e o não reconhecimento da construção de gênero, para além do binário homem/mulher, constituem um dos pontos tensivos entre travestis e agentes da Segurança Pública. As abordagens policiais reforçam o determinismo biológico-sexo-genitália de nascimento, em detrimento da identidade de gênero da transexualidade feminina.

O desrespeito às identidades de gênero e sexuais torna visíveis as situações de desigualdades, das relações hierarquizadas, do potencial das redes invisíveis do poder, dos procedimentos e aparatos da governabilidade aplicados pelos agentes de Segurança Pública, por quem pensa o poder em termos estratégicos de subordinação e dominação, mais do que aspectos jurídicos do Estado Democrático de Direito.

Os depoimentos aclaram como a heteronormatividade é um mecanismo de poder exercido sobre o corpo, transformando-o em princípio de subordinação. A caça às sexualidades não hegemônicas provoca novas especificações periféricas das pessoas, nas quais a identidade de gênero e sexual se manifesta como uma questão política na forma do poder exercido, a partir dos corpos.

Para as mulheres, também a dimensão identitária é uma questão de reconhecimento de si, de suas subjetividades construídas em diálogo com suas experiências, no modo como se constituíram discursiva, cultural e politicamente como profissionais do sexo.

Há claramente, nas falas, a consciência política na compreensão das múltiplas dimensões que compõem o universo de vulnerabilidades para as pessoas que vivem da rua. Advinda, mais que tudo, da militância como grupo político social organizado, além da defesa da importância da CBO 5198-05, a luta é também pelo reconhecimento da prostituição, como uma profissão.

Segundo algumas entrevistadas, o reconhecimento da profissão é um mecanismo de enfrentamento a outras formas de violência. Sejam exemplos a exploração infanto-juvenil, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, a migração forçada, o tráfico humano, o abuso sexual e a violência doméstica.

Nesse sentido, a visibilidade nos registros de ocorrência policial, no atendimento das delegacias especializadas da mulher, na identificação do perfil da vítima e na abordagem do policiamento ostensivo pode favorecer o mapeamento das violências praticadas contra as prostitutas. E uma das estratégias de reconhecimento propostas é a criação de banco de dados da violência de gênero que traga um recorte que atenda a essas especificidades.

Contudo, recomendamos um diálogo permanente entre os movimentos sociais, associações de profissionais que “batalham programas nas ruas” e os agentes de segurança para que se evite o reforço ao estigma social dessas mulheres/travestis. Essa interlocução favorece a coleta de subsídios na sociedade civil para redigir planos, programas, projetos e ações na área de prevenção à violência sofrida pelas prostitutas. As demandas apontadas pelos coletivos são legítimas, porque são elas que sofrem diretamente a violência nas ruas.

É notório que a vida na rua apresenta intensos desafios às mulheres que vivem da prostituição. Mortes, assaltos, violência física e psicológica são eventos reais em suas vivências cotidianas. Um das informações relevantes obtidas na pesquisa é justamente o fato de que as violências sofridas, entre as mulheres em situação de rua, não recebem o mesmo tratamento nas delegacias, nos registros de ocorrências policiais, se comparadas às mulheres que não vivem nessas condições.

Apesar da aparente igualdade, o tratamento aos registros das informações de violência ganha contornos semelhantes em se tratando de mulheres e travestis profissionais do sexo que trabalham na rua. Todas as entrevistadas narram a dificuldade no registro das ocorrências de agressões nas ruas, crimes de assassinatos, violência psicológica, ameaças contra a vida.

É importante observar que não foi possível encontrar, na pesquisa de campo, dados que informassem sobre a violência contra a população em situação de rua no geral. Como já dito, não há base de dados da violência que inclua essas especificidades. Nos Boletins de Ocorrência das Delegacias não há campo que identifique essas vítimas.

Um exemplo patente disso ocorreu em Cuiabá, no período da realização da presente pesquisa. O único Centro de Atendimento à População de Rua, nas vésperas dos jogos da Copa do Mundo 2014, cuja capital era uma das sedes dos jogos, teve suas atividades encerradas, por razão de forte pressão institucional, especialmente do policiamento ostensivo da região central metropolitana, da associação dos lojistas, de alguns políticos, em especial vereadores e deputados. A justificativa era de que esses coletivos, na condição de autores, acentuavam os índices de criminalidade e violência no centro da cidade.

É um argumento contraditório, considerando que não identificamos, no decorrer da pesquisa, nem por parte das delegacias, nos registros de ocorrências, ou em quaisquer outros instrumentos oficiais de mapeamento da Segurança Pública, nada que pudesse subsidiar informações oficiais sobre criminalidades ou violências no atinente a esses coletivos, seja como vítimas, seja como autores de crimes.

A ausência desses registros é uma realidade presente nas três capitais pesquisadas. Por outro lado, no revés da questão, as profissionais do sexo entrevistadas argumentam que suas demandas por registro de violências sofridas, ou não são registradas como estatísticas, ou não são solucionadas.

Nesta direção, é também crucial afirmarmos que as estatísticas oficiais de violência, em relação às profissionais do sexo, não correspondem à totalidade das violências ocorridas cotidianamente. Em virtude da fragilidade do mapeamento das ocorrências, infelizmente as violências são muito maiores do que as que chegam ao conhecimento do poder público.

Mesmo as entradas oficiais de denúncias como Disque 100 – Módulo População em Situação de Rua, serviços de registro mantido em rede nacional através da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Central de Atendimento à Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, as Ouvidorias de Polícias, ou mesmos as Corregedorias, não foram citadas nem pelos agentes de Polícia, nem pelos coletivos, como serviços de conhecimento público de notificação, captura referente às violências e violações aos direitos humanos de mulheres e travestis que vivem da rua.

Então, em se tratando de profissionais do sexo, a pergunta que fazemos é: como dar visibilidade às questões de violência sem rotulá-las?

No que tange ainda às questões identitárias, chamou-nos ainda a atenção as redes de participação social que originariamente emergem dos movimentos sociais de base e se transformaram em ONGs. Em certa medida, seus militantes deixam de ser articuladores do movimento social de base para se tornar agentes promotores de políticas públicas.

Em Belém do Pará e São Luís do Maranhão, as organizações não governamentais são aquelas que comumente atuam na acolhida às vítimas de violência, e nos programas de prevenção às Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs/AIDS), na prevenção ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, no enfrentamento a exploração sexual infanto-juvenil. Já em Cuiabá, não observamos formas organizadas de participação política desses coletivos.

A rede de atendimento, por exemplo, aparece mais como uma questão da articulação dos movimentos sociais, dos setores não governamentais, do que propriamente uma rede. Trata-se, muito mais, do engajamento político da militância na construção de políticas públicas de garantia de direitos do que instituições organizadas pelo Estado.

Infelizmente, em Cuiabá não identificamos formas organizadas de movimento social, associações fundadas por mulheres profissionais do sexo, o que dificulta o empoderamento das agentes, nestes espaços na dinâmica da cidade. Conforme assinala Hannah Arendt (2013), “o poder não precisa de justificativa, sendo inerente à própria existência das comunidades políticas, de que ele realmente precisa é legitimidade [...] a sua legitimidade deriva mais do estar junto do que de qualquer ação que então se possa seguir” (p. 69).

Nas falas das entrevistadas, observamos a busca da legitimidade das mudanças, na relação com o Estado, como uma forma de ampliação do leque de demandas sociais, as quais o movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT) e movimento de Mulheres Profissionais do Sexo têm tentado incorporar.

Vale ressaltar que as questões feministas e de sexualidades não se circunscrevem aos movimentos político-sociais, mas se referem à prática social, cultural e política que devem ser incorporadas nas demandas do Estado Democrático de Direito, através de suas instituições.

## 5.2 ENTRE VIOLÊNCIA, DISCRIMINAÇÃO E PRECONCEITO: QUESTÕES CENTRAIS DA PERMANÊNCIA DESSES COLETIVOS NAS RUAS

Ao perguntar quais os motivos que levaram mulheres e travestis a viverem da rua, registre-se que a violência na família, o preconceito, a discriminação homofóbica, além de fatores econômicos, são as maiores causas apresentadas a motivarem a permanência delas nesses espaços.

As relações com a família aparecem como matriz nuclear da quebra de vínculos institucionais que conduzem essas pessoas à prostituição. Conforme já reafirmado em outros documentos oficiais, as famílias, no geral, criam e recriam percepções de mundo. Neste microuniverso, seus membros se apropriam da moral hegemônica, ao mesmo tempo em que se submetem ao poder público estatal, construindo formas autônomas de pensamento e organização.

Por isso, é imprescindível que as políticas públicas também enfrentem, de modo global, as inúmeras formas de violência física, psíquica e simbólica que acontecem no seio familiar, muitas vezes perpetradas por alguns de seus membros, contra outros mais fragilizados.

Para as travestis, a violência familiar se apresenta fortemente pelo viés da homofobia e transfobia, principalmente quando são atravessadas pelos discursos fundamentalistas religiosos. A aceitação da diversidade de gênero e sexual no núcleo familiar, em relação aos jovens, é uma ação de prevenção a outras formas de violência e vulnerabilidade.

Por isso, defendemos que o papel do Estado é o de não discriminação, conforme preconiza a Constituição Federal Brasileira. Seu papel é, sobretudo, o de criar políticas de enfrentamento ao chamado pânico moral, ao mesmo tempo em que não fomente discursos institucionais discriminatórios e violentos contra as populações de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT).

A questão do estigma, do preconceito, dos rótulos sociais aparece como elemento legitimador das relações de subordinação e de exclusão social, presentes na violência institucional, perpassadas na família e reforçadas nas instituições de Segurança Pública, nas empresas e nos demais órgãos que compõem as redes de atendimento aos grupos vulneráveis.

A partir da noção de estigma, criam-se padrões de normalidade excluindo aqueles indivíduos considerados “diferentes” ou “inferiores”. Alguém com estigma é um não cidadão, alguém que não seja completamente humano, um sujeito desviante da ordem instituída. É portador de um atributo profundamente depreciativo e estereotipado que interfere em sua identidade social, enquanto interação social (GOFFMAN, 2008).

Já para as mulheres, dentro da instituição “família”, aparece fortemente a violência doméstica, manifestada, sobretudo na prática dos estupro parentais, abusos sexuais e outras violências.

Em virtude dessas violências domésticas, criam-se outros níveis de violências difusas de que são vítimas as mulheres quando trabalham nas ruas, tais como balas perdidas, roubos, agravos à saúde, violência na relação comercial entre prostitutas e clientes, cafetinagem velada por parte de donos de

bares próximos aos “pontos” de trabalho, assassinatos, espancamentos, síndrome do pânico, dificuldade de acesso a políticas de saúde.

Tanto mulheres quanto travestis que trabalham na rua, comercializando o corpo para complementar o salário miserável, ou mesmo como única fonte de rendimento, ou porque não têm outras qualificações profissionais, ou porque não conseguem inserção em outras formas de trabalho remunerado. Há que ressaltar que esta é uma forma de trabalho marcado por atos de violência.

A precarização das condições de sobrevivência, a dificuldade da criação e fortalecimento das redes de proteção, defesa e garantia dos direitos das profissionais do sexo, bem como de seus direitos humanos reforçam não só a permanência delas nas ruas, como as condições precárias nas relações de trabalho. Todas as narrativas apontam para o entendimento de que as violências sofridas nas ruas, tanto por mulheres como por travestis, expressam a produção social da violência simbólica e do estigma, mas também diz respeito ao lugar que essas pessoas ocupam na divisão social do trabalho.

### 5.3 AS PERCEPÇÕES DAS PROSTITUTAS E TRAVESTIS SOBRE OS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Ao perguntarmos se sofrem ou conhecem outras pessoas que já sofreram violência policial, ambos os coletivos revelam níveis diferenciados de violência. A violência institucional discriminatória, que se manifesta na forma e/ou na dificuldade de atendimento das vítimas de violência nas delegacias, na abordagem policial, ou mesmo quando do policiamento ostensivo, é uma realidade tanto para travestis como mulheres.

A violência policial, a corrupção, a ineficiência na prevenção à violência e a ineficiência na investigação é uma dimensão sempre tensiva entre as profissionais do sexo e o policiamento ostensivo, especialmente entre os coletivos de travestis. O pagamento de propinas a policiais, como forma de manter a segurança e a “autorização” do ponto de prostituição, ainda é prática recorrente, principalmente na relação entre agentes de segurança e travestis.

Por outro lado, a violência institucionalizada também aparece na forma de não acolhida das denúncias, no abuso de autoridade. A rua se torna o local por excelência onde essas violências são naturalizadas na forma dos desrespeitos, do não reconhecimento da violência homofóbica, do reforço à violência de gênero e ao estigma da drogadição.

As formas mais graves de violência policial são a violência física, o abuso do uso da força, quando a situação dispensa seu emprego excessivo. Na maioria das vezes recai mais incisivamente sobre as travestis. A presença de policiais femininas nas operações ostensivas aparece como sugestões de contenção da violência masculina policial, porque, em relação às mulheres, o comportamento tende a ser diferente.

Reafirmamos que a violência da polícia não é só uma ação isolada de um ou outro agente policial. Mas se trata fundamentalmente do modo como a instituição, em toda sua estrutura, vê e percebe o poder simbólico, esse poder invisível, por meio do qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que dele tiram proveito.

Neste cenário apresentado por nossos interlocutores, o papel dos agentes de Segurança Pública tem sido o de instrumento político de imposição ou de legitimação da dominação, que contribui para assegurar o poder heteronormativo, classista e patriarcal.

Ao perguntarmos o que poderia ser melhorado na atuação dos agentes de Segurança Pública, tanto as mulheres, quanto as travestis, sinalizam a necessidade de cursos, palestras e capacitação permanentes, voltados aos agentes de Segurança Pública, que tratem do reconhecimento das diferenças, da humanização dos agentes, da não discriminação. Mais: que essa capacitação, igualmente o material didático, como cartilhas e protocolos de abordagem, sejam construídos com a participação das mulheres e travestis, por meio de suas associações.

A rua, local de trabalho por excelência das travestis e mulheres profissionais do sexo, carece de atenção do poder público. É necessário que se reconheçam esses espaços como locus de sociabilidade democrática. Contudo, as falas dos entrevistados expressam grande desafio, no que diz respeito à requalificação profissional dos agentes de Segurança Pública para a acolhida das vítimas da violência transfóbica, bem como da violência de gênero. Assim, a formação continuada dos agentes policiais deve ser pensada à luz de conteúdos que atuem na desconstrução de uma cultura misógina, preconceituosa, discriminatória e violenta.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A opção metodológica de coleta de informações, de sistematização e análise desta pesquisa foi a de dar voz aos sujeitos pesquisados. Tal escolha ensejou uma clara compreensão do quadro relacional, que se desenha entre esses dois universos: Segurança Pública e população em situação de rua. Tanto um quanto outro puderam se manifestar, apontando suas angústias, indignação, críticas e sugestões. Ficou evidente que as relações estabelecidas entre a população em situação de rua e os profissionais de Segurança Pública são marcadas por mal-entendimentos, dilemas, conflitos, incompreensões, preconceitos, rotulações e violências.

A existência de população de rua é vista pelos agentes de Segurança Pública como ausência do Estado. De um modo geral, segundo eles, faltam políticas de educação, de saúde, de moradia, de segurança, de ocupação/trabalho. Enfim, falta tudo. Há a compreensão de que o Estado deveria oferecer melhores condições de vida para a população no geral. Assim, o problema não sobraria para a Segurança Pública. A polícia é vista como reflexo da sociedade, representando o “braço armado do Estado”, sendo suas ações a representação do próprio Estado que, por opção, desenvolve políticas paliativas sem eficácia e sem o uso racional dos meios empregados, inclusive no que se refere às políticas de qualificação dos profissionais de Segurança Pública.

Na economia de aplicação de força pelos órgãos de Segurança Pública, temos uma conscientização de muitos dos profissionais de que alguns coletivos da população em situação de rua não devem ser vistos como caso de polícia, e sim como questão de saúde pública. Em contrapartida, há uma confissão de ações discriminatórias e com exacerbação da violência estatal policial, não só por parte dos integrantes da Segurança Pública como também por parte de toda a sociedade.

Os agentes entrevistados, de modo geral, reconhecem que há despreparo do policial para o atendimento às pessoas em situação de rua ou para outros grupos vulneráveis, não só no atendimento de ocorrência, mas no tratamento que se dá a eles. Suas falas deixam entrever que falta preparo em termos de formação inicial ou continuada. Não há conteúdo específico nos cursos de formação do policial que dê suporte ao profissional, para lidar com essa população de modo adequado. Nesse sentido, o tratamento dispensado é o tratamento técnico, com o uso progressivo da força, cuja medida varia de acordo com a circunstância e a idiosincrasia do agente.

No mais das vezes, os agentes acreditam que seja necessário implementar mudanças na formação do policial, com a adoção de um currículo mais humano, sem deixar de ser técnico, mas que privilegie conteúdos que envolvam a compreensão da sociedade, de seus dilemas, de sua diversidade, incluindo os negros, a população LGBT (gênero e sexualidade), população em situação de rua e outras minorias. Indispensável é promover debates e aprimorar reflexões sobre o ser humano e suas “diferenças”, assim como sobre seu modo de realizar sua humanidade. Isso poderia ser feito atribuindo maior carga horária às disciplinas de Sociologia, Antropologia, Filosofia e Direitos Humanos, acrescidas de palestras, pesquisas e reflexões sobre os grupos marginalizados, modos de abordagens, entre outros temas.

A população que vive em situação de rua vê os profissionais de Segurança Pública como amedrontadores, violentos, criminosos, e torturadores. Revelam, em seus depoimentos, terem sofrido inúmeras formas de violências, tanto físicas quanto simbólicas/psicológicas. Eles têm medo, receio da proximidade da Polícia, ressaltando-se que essa observação não se estende aos bombeiros. O tratamento recebido nas delegacias também é alvo de inúmeras críticas, pelas mesmas razões.

A “rede” de apoio às populações em situação de rua de fato é o grande nó para as políticas públicas afetas a esta população. Ficou claro que, onde ela existe, há certa fragilidade por carecer de protocolos, diálogos abertos entre as instituições envolvidas, definição de papéis etc. Segundo os depoimentos, a resistência e a luta por espaços de poder entre os envolvidos prejudicam a consolidação da rede.

Foi possível denotar, nos discursos dos agentes de Segurança Pública, que a potência policial direciona suas ações para determinados segmentos e situações visíveis, pela perspectiva penal, prevalecendo o bacharelismo nessa relação. Importante frisar, o fato ocorrido em São Luís do Maranhão, após realização de grupo focal com os integrantes da Polícia Judiciária Civil, em que dois dos entrevistados permaneceram dialogando com os pesquisadores. Foi trazido por um deles a percepção de que as políticas existentes referentes ao atendimento às mulheres, crianças, adolescentes e idosos, quanto à funcionalidade da rede existente, se devem mais ao fato da previsão e imposição da lei do que pela iniciativa do poder público constituído, ou até mesmo pela pressão da sociedade.

Segundo eles, as políticas em rede funcionam quando há uma previsão legal. Por outro lado, essa assertiva demonstra o quanto está enraizado na nossa cultura brasileira o bacharelismo, ou seja, se não houver regras instituídas passíveis de gerar alguma sanção, ou que tenham um efeito negativo para quem não cumpra o que está previsto, não se tem uma iniciativa livre da administração pública para o fomento de inovações e novas políticas públicas que englobem a relação em rede entre os órgãos. Se há uma previsão legal com punições o poder público age. Se não existe a lei para prever a realização de políticas públicas em rede, a administração pública não age.

Em suma, a pesquisa aqui revela que há muito por se fazer. É preciso inverter a lógica de como as pessoas em situação de rua são consideradas na nossa sociedade, ao invés de grupo que está em risco, como grupo que oferece risco à segurança da população. É necessário, desta forma, continuar inscrevendo o grupo nas agendas de políticas públicas, nas pesquisas acadêmicas, e nos nossos afetos, a fim de que consigamos contribuir para que alcancem a dignidade humana, que lhe é de direito.

Em termos de recomendações há uma unanimidade de que é necessário repensar a formação inicial e continuada dos agentes de Segurança Pública, no sentido de melhor capacitá-los para um tratamento mais humanizado quando na relação com a população em situação de rua ou outros grupos marginalizados. Foi sugerido, tanto pelos agentes, quanto pela população pesquisada a inserção ou aumento de carga horária de disciplinas da área de ciências humanas, cursos de aperfeiçoamento que abordem grupos vulneráveis, abordagens solidárias, além de maior diálogo entre as redes de atendimento social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **Os excluídos do interior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero. Feminismo e Subversão da Identidade**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CASALI, Alípio; BORGES, Sueli. **O reconhecimento mútuo como conceito e como política curricular**. 2014. Digitado.
- COSTA; Fernando Braga da. **Homens invisíveis: relatos de uma humilhação social**. São Paulo: Editora Globo, 2004.
- D'ADESKY, Jacques. **Racismo e Anti-Racismo No Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas, 2001
- DERRIDA, Jacques. **Gramatologia**. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade-Vol.1: A vontade de saber**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GOFFMAN, Erving. **Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Preconceito e discriminação**, São Paulo: Editora 34, 2004.
- HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**. Porto Alegre: DP&A, 2006.
- LOURO, Guacira Lopes. **Genêro, Sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**.12 . Ed Vozes: Petrópolis, RJ, 1997.
- MONTEIRO, Rocha da Rocha Pires. **O marco conceitual da vulnerabilidade social**. Revista Sociedade em Debate, Pelotas, 17(2): 29-40, jul.-dez./2011
- RONDON FILHO, Edson Benedito. Resenha da obra de JOBARD, Fabien. **Abusos policiales. La fuerza pública y sus usos**. 1ªEd. Buenos Aires: PrometeoLibros, 2011.Sociologias, Porto Alegre, ano 16, no 37, set/dez 2014, p. 306-318.
- RONDON FILHO, Edson Benedito. **A socialização dos agentes de Segurança Pública: tensão entre reconhecimento e desrespeito**. Orientador – José Vicente Tavares dos Santos. Coorientador – FabienJobard. Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio do Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós- Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2013.
- JOBARD, Fabien. **Abusos policiales. La fuerza pública y sus usos**. 1ª Ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009 (Série Sociologia das Conflitualidades, 3).

PARK, Robert E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In VELHO, Otávio (org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 1987. p. 26-67.

LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança Pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias**. Revista Brasileira de Segurança Pública. v. 7, n. 1, 58-82 Fev/Mar. São Paulo: FBSP, 2013.

MISKOLCI, Richard. **A Teoria Queer e a Sociologia: O desafio de uma analítica da normalização**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 150-182.

RAGO, Margareth. **Os prazeres da noite: Prostituição e Códigos da Sexualidade Feminina em São Paulo (1890-1930)**. Ed. Paz e Terra: São Paulo, 2008. In: RESSEL, Lúcia Beatriz, BECK, Carmem Lúcia, GUALDA, Dulce Maria Rosa, Ed. Paz e Terra: São Paulo, 2008.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo**. 3ª ed. Belo Horizonte MG. Editoria Autêntica, 2011.

HOFFMANN, Izabel Cristina; SILVA Rosângela Marion. **O uso do grupo focal em pesquisa qualitativa Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, 2008 Out-Dez; 17(4): 779-86

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage, 2010.





# 4

## INVESTIGAÇÃO E PROCESSAMENTO DE CRIMES DE TORTURA EM GOIÂNIA, CURITIBA E BELO HORIZONTE<sup>1</sup>

Fernando Afonso Salla <sup>2</sup>  
José de Jesus Filho <sup>3</sup>  
Maria Gorete Marques de Jesus <sup>4</sup>

### RESUMO

O presente sumário apresenta os resultados do Projeto Investigação e processamento de crimes de tortura em Goiânia, Curitiba e Belo Horizonte, desenvolvido de julho a outubro de 2014. O projeto teve por objetivo pesquisar as condições atuais em que se encontram a investigação e o processamento dos crimes de tortura no país. A pesquisa foi desenvolvida tendo como fonte principal os documentos produzidos para investigar ou processar os crimes de tortura, na fase administrativa e na judicial de primeira e segunda instância. A pesquisa trouxe como resultados principais a constatação de uma ainda inconsistente produção de informações sobre os casos de tortura. Apesar de se identificar uma tendência à elevação do número de casos enquadrados como tortura, muitos dizem respeito a ocorrências envolvendo agentes privados no âmbito das relações domésticas. Esses casos também são aqueles que recebem a maior porcentagem de condenações quando comparados aos casos envolvendo agentes públicos. É sabido que as organizações de investigação e perícia apresentam uma série de problemas estruturais e organizacionais, mas no âmbito da comprovação da tortura, especialmente quando envolve agentes públicos, parece haver um empenho menor do que nos casos envolvendo agentes privados. Não é por acaso que há muitas absolvições por falta de provas. Além de ter gerado um instrumento de pesquisa que pode ser ferramenta útil para pesquisas futuras, o presente estudo apresenta uma série de recomendações baseadas nos resultados da pesquisa.

**Palavras-chave:** Tortura. Investigação. Provas. Polícia. Vítima. Processo.

<sup>1</sup> Este artigo é derivado de pesquisa referente à área temática C.1. Investigação e processamento de crimes de tortura, realizada pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, no âmbito do Projeto BRA/04/029: Pensando a Segurança, implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ) em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A pesquisa foi coordenada pelo Prof. Fernando Afonso Salla e a equipe de pesquisadores composta por José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus, Paola Soares, Luciana de Almeida M. Amaral, Décio Franco David.

<sup>2</sup> Sociólogo, pesquisador sênior do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP).

<sup>3</sup> Doutorando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Mestre em Direito Penal pela UNB.

<sup>4</sup> Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).

## ABSTRACT

This text presents the results of the project “Investigation and processing of torture crimes in Goiânia, Curitiba and Belo Horizonte”, developed from July to October 2014. The project had as objective the research on current conditions of the investigation and processing of crimes of torture. The research was conducted having as primary source of data documents produced to investigate or prosecute the crimes of torture, as well as the court judgments. The research has brought as major results the finding of a still inconsistent production of information on cases of torture although there seems to be an increase tendency in the number of cases classified as torture, many of them relate to incidents involving private actors in the context of domestic relations these cases involving private actors are also those who receive the highest percentage of convictions compared to cases involving public officials. It is known that investigation and expertise institutions present a series of structural and organizational problems, but in the context of evidence of torture, especially when it involves public officials, there seems to be a smaller commitment than in cases involving private actors. It is no coincidence that there are many acquittals for lack of evidence in the cases of public officials being prosecuted.

**Keywords:** Torture. Investigation. Evidence. Police. Victim. Court judgments.

## 1 INTRODUÇÃO

O texto apresenta os resultados do Projeto *Investigação e processamento de crimes de tortura em Goiânia, Curitiba e Belo Horizonte*, desenvolvido de julho a outubro de 2014. O projeto teve por objetivo geral pesquisar as condições atuais em que se encontram a investigação e o processamento dos crimes de tortura em três capitais brasileiras, identificando pontos que trazem a discussão para a realidade desse tema no país. Como objetivos específicos, o projeto buscou identificar o perfil das vítimas e dos acusados, a produção das provas, o posicionamento das instituições envolvidas e o desfecho dos casos. A pesquisa foi desenvolvida tendo como fonte principal os documentos produzidos para investigar ou processar os crimes de tortura bem como os acórdãos. Os dados coletados junto a esses documentos foram lançados em um formulário eletrônico especialmente desenhado para receber tais dados. Além dessa fonte documental, a pesquisa fez uso das anotações dos diários de campo dos pesquisadores locais e recorreu à produção acadêmica já consolidada sobre a tortura, à imprensa local e às informações geradas pelo Disque 100<sup>5</sup>.

A pesquisa trouxe como resultados principais: (i) a constatação de uma ainda inconsistente produção de informações sobre os casos de tortura na forma de bancos de dados informatizados no âmbito de todas as instituições integrantes do sistema de justiça criminal (Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública), (ii) as polícias ainda são bastante resistentes em dar transparência para os casos envolvendo membros de seus quadros, (iii) apesar de se constatar uma tendência à elevação do número de casos enquadrados como tortura, muitos dizem respeito a ocorrências envolvendo agentes privados no âmbito das relações domésticas, (iv) esses casos também são aqueles que recebem a maior porcentagem de condenações quando comparados aos casos envolvendo agentes públicos, (v) embora muitos casos de tortura cometidos por agentes públicos ocorram em instituições como delegacias e presídios, envolvendo uma rede hierárquica direta no local, não foi encontrada nenhuma condenação por omissão, (vi) percebeu-se uma falta de empenho das instituições na coleta de provas de qualidade. É sabido que as organizações de investigação e perícia apresentam uma série de problemas estruturais e organizacionais, mas no âmbito da comprovação da tortura, especialmente, quando envolve agentes

<sup>5</sup> O Disque 100 é um serviço de atendimento telefônico gratuito que recebe, examina e encaminha denúncias e reclamações de violações de direitos humanos que está ligado ao Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos/SDH. As denúncias podem ser anônimas ou garantido o sigilo da fonte de informação caso seja solicitado. O Disque 100 funciona 24 horas todos os dias. Ver no site: <http://www.sdh.gov.br/disque100/ouvidoria-disque-100>. Acessado em 9 de junho de 2014.

públicos, parece haver um empenho menor do que nos casos envolvendo agentes privados. Não é por acaso que há muitas absolvições por falta de provas.

No presente texto, fazemos um balanço da situação da investigação e processamento dos crimes de tortura nos estados de Goiás, Minas Gerais e Paraná; detalhamos o percurso da pesquisa; descrevemos e analisamos os principais dados coletados e, por fim, apresentamos também recomendações baseadas nos resultados da pesquisa.

## 2 CONTEXTO

Desde a aprovação da Lei nº. 9.455, em 1997, houve avanços consideráveis em relação às ações governamentais e da sociedade civil no enfrentamento ao crime de tortura. O Brasil, em 1999, apresentou o Relatório Inicial sobre a situação da Tortura no Brasil; em 2001, foi publicado o Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura, Sir Nigel Rodley; também em 2001, foi lançada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos em conjunto com o Governo Federal a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura; em 2003, foi lançado o Protocolo de Ação contra a Tortura, documento assinado, entre outros, por representantes do Superior Tribunal de Justiça, da Procuradoria Geral da República, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, dos Ministérios Públicos dos Estados (representados pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério da Justiça, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em torno do compromisso de mobilizarem esforços “e medidas de índole legislativa, administrativa, judicial, orçamentária e outras direcionadas para a prevenção, punição e reparação à tortura”; em 2006, o Governo Federal lançou o Plano de Ações Integradas para Prevenção e Combate à Tortura; em 2013, foi promulgada a Lei nº. 12.847, que criou o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, bem como o Comitê e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; em 2014, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apresentou a Recomendação nº 49, com orientação aos juízes sobre como proceder na apuração de denúncias de tortura nos sistemas carcerário e socioeducativo.

Não resta dúvida, assim, de que há, desde meados da década de 1990, uma maior consciência em torno da gravidade do crime de tortura, da mesma forma que se pode dizer que existe, no presente, um número muito maior de procedimentos de investigação e processos judiciais quando se compara com a situação da década de 1990. Um dos marcos dessa foi a criminalização da tortura, em 1997. E deve-se também considerar, ainda, que há efetivamente casos de condenação dos acusados por prática desse crime. Aspectos que denotam um considerável avanço no país em relação ao enfrentamento ao crime de tortura.

Um *survey* realizado em 2010 pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP – NEV-USP - (2012)<sup>6</sup> demonstrou que 78,1% dos entrevistados discordaram do uso da tortura como forma de conseguir a confissão de crimes. A maioria dos entrevistados (79,7%) também foi contra a prisão de alguém sem um julgamento. Quando questionados se os tribunais poderiam aceitar provas obtidas através de tortura, 52,5% respondeu que não. No entanto, a mesma questão foi realizada pelo NEV-USP no *survey* de 1999, e a reprovação teve uma porcentagem maior, 71,2%. Não temos como saber o que pode ter gerado esta diferença, mas ainda é possível ressaltar que a maioria dos entrevistados rejeitou a hipótese da tortura como forma de obter provas para a resolução de crimes.

Não obstante este cenário e todas as iniciativas adotadas, é forçoso reconhecer que as instituições não romperam definitivamente com o passado autoritário e continuam a reproduzir tradições, comportamentos, práticas, valores e crenças sedimentados nas suas relações com os cidadãos, especialmente no trato com aqueles pertencentes às camadas mais vulneráveis da sociedade: pessoas

<sup>6</sup> O *Survey* é uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP) desde 1999 e tem por objetivo examinar as atitudes, normas e valores em relação à violência e aos direitos humanos e às instituições encarregadas de garantir a segurança dos cidadãos. Em 2012, NEV publicou a última pesquisa, realizada em 2010.

privadas de liberdade, população em situação de rua, moradores da periferia e de baixa renda, visto que esses grupos contam com menos instrumentos de defesa contra as forças repressoras do Estado. Isso fica evidenciado nas frequentes notícias veiculadas pela mídia e denúncias de organizações da sociedade civil sobre casos de tortura envolvendo agentes públicos (nas operações policiais de captura, no transporte de suspeitos para delegacias, nos interrogatórios, nos estabelecimentos prisionais, nos estabelecimentos destinados ao cumprimento de medidas socioeducativas).

Com efeito, não há dúvida de que vivemos em um Estado Democrático de Direito, o que fica evidenciado em eleições periódicas e no estabelecimento constitucional de direitos individuais e sociais. Convivemos, porém, com um déficit de cidadania para uma ampla camada da população, o que se verifica principalmente na falta de acesso à Justiça e na forma autoritária como essas populações são geridas. Ao mesmo tempo, violações de direitos humanos são perpetradas cotidianamente por agentes do Estado contra grupos vulneráveis.

Ao contrário do que supõe o senso comum, a tortura não é um fenômeno exclusivo dos regimes autoritários, ela persiste em regimes democráticos, com a diferença de que passa a ser invisível aos olhos do público.

Para Darius Rejali (2008), a tortura não é um fenômeno que vigora somente em regimes totalitários ou autoritários, ela é perfeitamente compatível com a democracia. A diferença é que nos regimes democráticos, ela se aperfeiçoa e se invisibiliza. O escrutínio público e a permanente vigilância de organismos de Direitos Humanos fazem com que os seus perpetradores busquem técnicas mais sofisticadas para não deixar marcas:

O controle pelo público leva as instituições que favorecem a coerção pela dor a usar da tortura “limpa” para escapar à detecção, e uma vez que o escrutínio público dos direitos humanos é um valor central nas modernas democracias, onde quer que encontremos as democracias torturando hoje, nós também a encontraremos operando furtivamente (REJALI, 2008).

Ainda, segundo Rejali (2008), o moderno torturador “democrático” sabe como infligir dor a um suspeito a ponto de desorientá-lo sem ao menos deixar uma marca.

O que faz da coerção dissimulada apreciável aos torturadores é que as denúncias de tortura têm menos crédito quando não há nada para mostrar a seu respeito. Na ausência de feridas visíveis ou fotografias de tortura real, em quem haveremos de acreditar? A tortura furtiva dispersa a habilidade de comunicar (Rejali, 2008).

Debaixo do manto visível do novo regime constitucional democrático, as instituições do sistema de justiça e de segurança tendem a operar segundo lógicas institucionais forjadas sob a égide do regime anterior, a despeito de discursivamente manifestarem o rompimento com o passado autoritário.

Conforme Antony Pereira (apud Oliveira, 2012):

da mesma forma que houve grande continuidade jurídica na passagem da democracia para o autoritarismo, as transições ocorridas na década de 1980 não desmontaram por completo o aparato judicial repressivo construído pelo regime militar. Algumas das leis nas quais esses julgamentos se baseavam – bem como as instituições que processaram e julgaram os acusados – ainda existem.

Para explicar a continuidade autoritária, Alexandra de Brito (2009), elucida um aspecto importante acerca das transições democráticas “pactuadas”, como a brasileira, em relação àquelas resultantes de rupturas:

as transições por ruptura oferecem maior âmbito de ação, particularmente quando há derrotas em

guerras, tanto por forças nacionais como estrangeiras. Em contraste, as transições negociadas ou “pactuadas” ou transições “por libertação”, normalmente oferecem menor margem de ação, pelo fato das forças dos regimes autoritários ainda vigorarem, de modo que a elite democratizadora tenha de se esforçar habilmente para reverter a balança de poder em seu favor.

Muitas das constatações da presente pesquisa ajudam a compreender a relação paradoxal de ruptura e permanência que as instituições do sistema de justiça e de segurança no presente mantêm com o nosso passado autoritário, pois embora estejam sob a égide da Constituição Democrática de 1988, elas atuam, em muitos aspectos, segundo a lógica da ditadura civil-militar.

Essa lógica autoritária tem funcionado, inclusive, como movimento contrário aos esforços por erradicar a tortura no Brasil. Nesse sentido, pode-se perceber um processo de desconstrução dos avanços democráticos para erradicar a tortura, refletida na incapacitação do sistema de justiça de reprimir a tortura no presente. O uso extensivo da tortura como meio de obtenção de informação e confissão conduziu a um desmonte da capacidade das instituições de investigação de coletar provas e evidências da tortura praticada por agentes do Estado no presente. Além de marcadamente corporativos, esses órgãos atuam sem qualquer transparência, sem autonomia, com baixos recursos, são fortemente afetados pelo jogo de influência e operam burocraticamente, acumulando documentos desnecessários à produção da verdade material. As perícias, realizadas geralmente por órgãos submetidos às secretarias de segurança, se resumem na identificação das marcas físicas e, por vezes, são procedidas muito tempo depois da ocorrência dos fatos. A qualidade da prova geralmente não permite a responsabilização dos perpetradores.

Essa desconstrução da capacidade das instâncias investigativas e processantes de responsabilizar os perpetradores da tortura também pode ser observada na aprovação da Lei de Tortura (Lei nº 9.455/97), vez que, diferentemente da tortura tipificada na Convenção da ONU (Organização das Nações Unidas) contra a Tortura, a lei brasileira tornou tortura crime comum, ou seja, qualquer pessoa pode praticá-la, não somente os agentes do Estado. Isso tem levado à condenação de um número de pessoas envolvidas em violência doméstica pela prática de tortura: babás, padrastos, pais, mães, tios e tias e pouquíssimos agentes do Estado. Igualmente, a descrição legal do crime de tortura foi fragmentada em vários tipos penais, o que faz com que a tortura se assemelhe a outros crimes menos graves como o abuso de autoridade, a violência arbitrária e a lesão corporal.

A própria Lei de Abuso de Autoridade, aprovada durante o período ditatorial, constitui um importante legado da ditadura e que funciona como mecanismo de debilitação da capacidade do Estado de responsabilizar perpetradores de direitos humanos. De fato, é pouco provável que um agente público seja responsabilizado por este crime, vez que os processos chegam a durar até 16 anos e o crime de abuso de autoridade prescreve em dois anos.

A incapacidade dos órgãos de investigação e processamento coletar e produzir provas para responsabilizar os perpetradores da tortura talvez seja a manifestação mais cabal de que as estruturas autoritárias ainda são capazes de minar o projeto de transição definitiva para uma democracia plena.

Um outro aspecto que tem minado os esforços por responsabilização dos perpetradores da tortura tem sido a associação dela exclusivamente com a violência física. As provas periciais e testemunhais versam geralmente sobre as agressões físicas sofridas pela vítima, negligenciando o sofrimento psicológico ou mental sofrido. Isso, de alguma forma, opera como mecanismo de desconstrução do próprio conceito de tortura, vez que esta, historicamente, caracterizou-se como o terror psicológico infligido pelos detentores do monopólio da violência e da jurisdição contra suspeitos. A dor psicológica figura como o elemento mais importante da tortura. As agressões físicas são precedidas ou permeadas por esta forma vil de violência, expressada em humilhações, ofensas à honra, discriminação de gênero, raça, étnica e orientação sexual, e a submissão da pessoa a condições subumanas.

Além da gravidade da persistência de tantos casos na sociedade brasileira, decorridos mais de dezessete anos da entrada em vigor da Lei da Tortura, o que mais chama a atenção é que houve apenas progressos muito modestos no âmbito das instituições responsáveis pelas investigações, produção de provas e processamento em conter a emergência de tais crimes, sua reprodução e ainda evitar a sua impunidade. Ou seja, continuam ausentes ou precários os mecanismos (dotados de certa autonomia) para recepção de denúncias do crime de tortura que envolvam agentes públicos, como as ouvidorias de polícia, ouvidorias do sistema penitenciário e ouvidorias dos sistemas socioeducativos; os órgãos internos de apuração dos crimes de tortura, como as corregedorias, em geral, são corporativos e estão longe de conduzir investigações rigorosas que impliquem em punições e que sinalizem para os agentes da corporação o caráter inaceitável dessa prática no âmbito das polícias ou dos sistemas de encarceramento; as investigações conduzidas pelas polícias continuam a ser limitadas e inconsistentes, sobretudo quando envolvem agentes públicos como acusados, não sendo produzidas provas robustas para fundamentar os processos; os órgãos responsáveis pela perícia criminal são, em geral, subordinados às secretarias de segurança pública com grande prejuízo para a sua autonomia na produção de provas com isenção de interferência de membros das corporações policiais e nem sempre contam com recursos humanos e materiais adequados para proceder ao seu trabalho; as defensorias públicas nem sempre dispõem de membros suficientes para o atendimento das vítimas de tortura; se, como é comum, as investigações não produzem provas consistentes, limitando-se, muitas vezes, ao confronto de depoimentos entre agentes públicos (valorizados e inquestionados) e vítimas (socialmente classificadas como “bandidos”, “presos”, “criminosos”), as chances de impunidade na fase judicial não são pequenas, seja qual for o posicionamento da promotoria ou dos magistrados.

Contudo, era necessária a realização de uma pesquisa que pudesse dimensionar quais são os principais obstáculos e questões envolvidas quando se trata da investigação e processamento dos crimes de tortura em três capitais brasileiras, mas que revelam muitas das questões que ocorrem no Brasil, em especial, aqueles cometidos por agentes públicos.

### **3 A PESQUISA**

As perguntas que nortearam a pesquisa foram as seguintes: a) Como se dá e quem conduz a investigação dos crimes de tortura? b) Quais as provas geralmente produzidas e o índice de esclarecimento dos crimes na amostra selecionada? c) Qual o perfil da vítima e do suspeito/autor dos crimes de tortura pesquisados? d) Como o Ministério Público atua nesses casos? e) Essas investigações seguem o Protocolo de Istambul e o Protocolo Brasileiro - Perícia Forense no Crime de Tortura? f) Os tratados internacionais norteiam a atividade dos promotores, defensores e juízes quando se trata de crimes de tortura? g) Qual o percentual de devolução do inquérito policial pelo Ministério Público para novas diligências na amostra selecionada? h) Qual é o fluxo e o tempo gasto na investigação e processamento dos crimes de tortura? i) Qual o percentual de casos arquivados e julgados e de absolvições e condenações na amostra selecionada? j) Existem condenações para o crime de tortura? Existe um padrão para tais condenações?

Tendo por base tais indagações, o projeto apresentado colocou como objetivo geral identificar e analisar como têm sido investigados e processados os crimes de tortura nas três capitais selecionadas (Goiânia, Curitiba e Belo Horizonte). Como objetivos específicos a pesquisa procurou: 1) Levantar os processos judiciais de crimes de tortura; 2) Utilizar o Banco de Dados da pesquisa de Jurisprudência de Tortura que o Núcleo de Pesquisa do IBCCRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais) dispõe, contendo 455 acórdãos de tortura, referentes aos anos de 2005 a 2010, de todos os estados brasileiros, o que permitiria uma comparação com os casos levantados na pesquisa cujo escopo cronológico se ateve ao período 2010 a 2013; 3) Construir um banco de dados com a coleta realizada: os dados coletados em campo - a partir de instrumental de pesquisa estruturado; 4) Sistematizar os dados e submetê-los a análises; 5) Comparar os processos envolvendo agentes públicos como autores de crimes de tortura com aqueles envolvendo não agentes a fim de perceber se há diferenças no modo como se

dá a investigação e processamento desses casos; 6) Identificar os principais problemas e obstáculos presentes nos casos de investigação e processamento dos crimes de tortura.

O projeto procurou identificar o universo de casos de tortura, entre 2010 e 2013, junto às corregedorias das polícias civil e militar, ao sistema penitenciário e socioeducativo, nos processos judiciais e ainda nas decisões de segunda instância nas capitais pesquisadas. À exceção dos acórdãos que são acessíveis em plataformas eletrônicas, nos demais casos a organização de sistemas de informação que possibilitem a identificação e localização dos procedimentos instaurados, com informações básicas, é de uma precariedade constrangedora para o serviço público. Há o que se poderia chamar de uma produção da invisibilidade das informações regulares, consistentes e confiáveis. Os órgãos envolvidos, quando dispõem de algum mecanismo de armazenamento de informações sobre os procedimentos instaurados, nem sempre contam com instrumentos de rastreamento/desagregação (por tipo de agente, tipo de vítima, local de ocorrência etc.) que permitam transformar tais informações em instrumentos internos para efeito de aperfeiçoamento do funcionamento da instituição ou como elemento para dimensionamento de planejamento futuro de política pública. A ausência de mecanismos centralizados de armazenamento e de acesso a informações é uma constante. Pode-se encontrar tal cenário na corregedoria de polícia com sua relação de casos; igual situação em relação aos casos que possam existir no sistema penitenciário ou no socioeducativo; o mesmo em relação aos casos que já se encontram em fase judicial.

As dificuldades de organização de tais informações em bancos de dados foram agravadas pelas injunções corporativistas e políticas em relação ao acesso de pesquisadores. As dificuldades reais ou criadas para se ter acesso às listagens e, conseqüentemente, aos documentos foram enormes em Curitiba, da parte de todas as instituições envolvidas, praticamente inviabilizando a realização da pesquisa. Em Belo Horizonte, o acesso foi mais facilitado, mas nem por isso empecilhos, demoras, desencontros de informações deixaram de fazer parte do cotidiano do pesquisador local. Em Goiânia, as informações sobre os documentos de interesse para a pesquisa e o acesso também oscilaram de instituição para instituição.

A dificuldade do acesso aos dados foi acrescida pelo contexto de ano eleitoral. A desconfiança das instituições com relação aos prováveis usos políticos das informações gerou um grande atraso em sua disponibilização. Outro ponto que acabou impactando a realização da pesquisa, em alguma medida, foi a demora no acesso aos dados em relação ao curto espaço de tempo para a realização do estudo.

Em suma, a realização da pesquisa traz categoricamente a situação paradoxal vivida no presente pelo país onde os avanços alcançados em relação ao enfrentamento dos crimes de tortura, como aqueles indicados acima, convivem com as condições insatisfatórias de investigação e processamento de tais casos, bem como limitações na organização de dados e na sua transparência para o público em geral. Porém, são as resistências interna corporis, que estimulam o desconhecimento dos casos, evitam a avaliação externa do seu funcionamento, impondo obstáculos para a identificação e acesso a eles. Estes desafios já consistem em si dado de pesquisa importante, pois revelam que a falta de acesso aos dados e a precariedade na produção de qualidade dessas informações resultam na produção do desconhecimento e o aumento da opacidade acerca do funcionamento das agências que têm a competência de apurar, investigar e julgar crimes de tortura.

Contudo, apesar dos desafios, os dados demonstram ainda a série de questões envolvidas no julgamento de crimes de tortura, especialmente aqueles casos que figuram agentes públicos como acusados. É central a questão das provas. Constatou-se o quanto a coleta e produção de provas pode impactar no desfecho dos casos.

Em grande medida, as provas são precárias porque os órgãos responsáveis por sua coleta e produção não apresentam esforços/empenho em trabalhar de forma qualificada, especialmente quando se trata de crimes de tortura. Justamente por ser um tipo de crime que exige investigação mais apurada e qualificada é que protocolos específicos foram criados (Protocolo de Istambul e Protocolo Brasileiro

Perícia Forense Crime Tortura)<sup>7</sup>. Contudo, pelos processos e procedimentos administrativos acessados pela pesquisa, esses protocolos nem chegam a ser mencionados. Em alguns acórdãos (em especial em um do Paraná), o desembargador relator do caso foi categórico ao dizer que não tinha dúvidas de que era possível que a tortura tivesse ocorrido, mas que pela má qualidade das investigações, coleta e produção de provas na fase inquisitorial e em juízo, não tinha o que fazer.

Recentemente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recomendou aos tribunais brasileiros que observem as normas, princípios e regras do Protocolo de Istambul e do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense na apuração de casos de tortura em presídios e unidades de internação de menores<sup>8</sup>. Um dos objetivos é combater os entraves na apuração de casos de tortura que é a comprovação da materialidade do delito. As normas são dirigidas a peritos forenses, servidores policiais, ouvidores e corregedores de polícia, advogados e membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário. Pesquisas futuras poderão demonstrar se essa recomendação está sendo seguida ou não.

Um papel importante desta pesquisa, neste sentido, também foi colaborar com o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, sancionado pela Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013. Faz parte do Sistema Nacional, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, que apresenta dentre suas atividades o acompanhamento da tramitação dos procedimentos de apuração administrativa e judicial de casos de tortura.

### 3.1 DESAFIOS DA PESQUISA: UM DADO RELEVANTE

Houve uma série de obstáculos apresentados pelas instituições para dar acesso às informações sobre os casos de tortura, bem como aos documentos que possibilitassem a coleta de dados e sua inserção no formulário elaborado para tanto. Algumas destas limitações estão contidas na chamada cifra obscura. Se os números sobre a criminalidade em geral só podem ser estimados a partir de pesquisa indireta, especialmente de vitimização, a pesquisa sobre criminalidade praticada por agentes públicos esbarra em obstáculos ainda maiores. A subnotificação é a regra. Mesmo as pesquisas de vitimização não se mostram eficientes, em tais casos, porque as vítimas tendem a não reportar esses crimes por medo de represálias.

Um segundo aspecto diz respeito ao corporativismo. As instituições de controle interno são geralmente assumidas pelos próprios pares dos perpetradores da tortura e não é incomum deparar-se com um corregedor, por exemplo, que outrora foi acusado desse mesmo crime. A Polícia Civil investiga os próprios crimes cometidos por policiais civis. Percebeu-se que o estudo das investigações e dos processamentos dos crimes de tortura esbarra no comportamento das instituições responsáveis por essas atividades. Elas podem ser mais impermeáveis que as próprias instituições que elas controlam. Acrescenta-se a isso uma série de outros fatores, tais como a carência de recursos, o corporativismo e a falta de organização, que impedem que essas instituições cumpram seu papel de maneira satisfatória. Isso levou os pesquisadores a avaliar que o desempenho dessas instituições se tornasse também objeto de estudo na pesquisa.

E um terceiro aspecto se refere à opacidade das organizações. Instituições do sistema de segurança e de justiça, inclusive as responsáveis pelo controle, são pouco permeáveis ao escrutínio público. Jamais foi concedido aos pesquisadores acesso irrestrito aos registros, ao contrário, houve forte resistência, especialmente dos órgãos de segurança pública e penitenciária, em abri-los para a pesquisa. As instituições de controle, por vezes, chegam a ser mais sigilosas e menos transparentes que as próprias instituições policiais e penitenciárias.

<sup>7</sup> O Protocolo de Istambul oferece orientações sobre procedimentos para identificação, caracterização e elucidação do crime de tortura. O Protocolo Brasileiro de Perícia Forense é uma adaptação à realidade do país sobre as normas, regras e orientações do Protocolo de Istambul aos peritos forenses, servidores policiais, ouvidores e corregedores de polícia, advogados, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário.

<sup>8</sup> Recomendação nº 49 de abril de 2014.

O trabalho de campo revelou a presença de diversos obstáculos de acesso aos dados e documentos para a realização dos objetivos do projeto, especialmente em relação à busca por alcançar outras formas de tipificação que poderiam ocultar os casos de tortura. Diante destas dificuldades, foi dada prioridade à identificação e coleta de dados a partir dos casos de tortura. Mesmo assim, sempre que possível, outras tipificações foram incluídas, em especial de casos envolvendo agentes públicos. De tal modo que a maioria dos casos efetivamente obtidos foi de tortura, mas foram também pesquisados casos de homicídio, de lesão corporal e de abuso de autoridade.

Por se tratar de pesquisa que envolvia documentos de natureza pública, não foi necessário recorrer a autorizações explícitas das pessoas que ali figuravam como vítimas ou como agressores. De todo modo, o formulário utilizado na pesquisa foi concebido para não promover qualquer forma de identificação de pessoas. Todos os documentos que foram utilizados tiveram a permissão de acesso por parte das autoridades das instituições responsáveis pela sua guarda. Por fim, os pesquisadores de campo foram instruídos a não publicizar os nomes de pessoas, ou qualquer outro aspecto que pudesse identificá-las, tanto em relação aos documentos em que trabalharam como ainda nas anotações realizadas nos seus cadernos de campo.

Os registros ao final acessados foram selecionados pelos respectivos corregedores antes de serem entregues aos assistentes de pesquisa. Os pesquisadores não tiveram acesso ao número total de denúncias que chegaram a esses órgãos durante o período do recorte e tampouco daquelas que geraram procedimento investigativo ou inquérito.

O levantamento de dados foi realizado a partir da coleta de informações no Tribunal de Justiça, nas Corregedorias de Polícia Militar e Civil, nas Corregedorias do Sistema Penitenciário e de Unidades de Internação de Adolescentes e no Ministério Público, em relação aos casos tortura que tramitaram nesses órgãos no período de 2010 a 2013.

**Tabela 1 – Distribuição dos casos pesquisados segundo o tipo de agente e por instituição, 2010-13 (GO, MG, PR)**

Órgão	Não Preenchido	Agente Público	Agente Privado no âmbito doméstico	Agente Privado no âmbito da esfera pública	Total
Corregedoria da Polícia Civil	0	14	0	0	14
Corregedoria da Polícia Militar	0	33	0	0	33
Corregedoria penitenciária	0	1	0	0	1
Ministério Público	3	8	0	0	11
Tribunal de Justiça	6	34	31	3	74
Não preenchido	5	0	0	0	5
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>90</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>138</b>

**Obs:** Os casos “não preenchidos” se referem àqueles campos do formulário que não foram preenchidos pelos pesquisadores

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014.

A tabela abaixo apresenta a distribuição dos casos que foram identificados e analisados no curso da pesquisa. Assim, 78 casos eram de tortura, 14 de homicídio, 17 de lesão corporal e 11 de abuso de autoridade.

**Tabela 2 – Distribuição dos casos pesquisados segundo capitulação das autoridades, 2010-13 (MG, GO, PR)**

	<b>N.º</b>	<b>%</b>
Homicídio	14	10,14
Tortura	78	56,52
Lesão Corporal	17	12,32
Abuso de Autoridade	11	7,97
Violência Arbitrária	2	1,45
Tentativa de Homicídio	1	0,72
Outros	10	7,25
Não Preenchido*	5	3,62
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>100,00</b>

\* Casos sem preenchimento identificado

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014

Dos 138 casos levantados, 102 deles diziam respeito a casos envolvendo agentes públicos como agressores. Desse total, 53 eram de Goiás, 25 de Minas Gerais e 24 do Paraná. Essa diferença na quantidade de casos está relacionada à dinâmica da coleta de dados, uma vez que esse levantamento não representa uma amostra estatística do universo de casos que estavam nas corregedorias ou no sistema de justiça criminal desses estados.

A título de ilustração apresentamos na tabela abaixo o número de denúncias de tortura recebidas pelo Disque 100. No período de 2011 a 2013, o total de denúncias provenientes de diversos estados brasileiros foi da ordem de 816. Desse total, 35 casos eram denúncias de tortura de Goiás (4,29%), 109 de Minas Gerais (13,36%) e 59 do Paraná (7,23%).

**Tabela 3 – Distribuição de denúncias de envolvimento de agentes públicos em casos de tortura, 2011-2013 (MG, GO, PR)**

<b>UF</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>
GO	4	14	17	<b>35</b>
MG	21	41	47	<b>109</b>
PR	9	24	26	<b>59</b>
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>79</b>	<b>90</b>	<b>203</b>

Fonte: Disque 100

Em todos esses estados é possível observar um aumento de denúncias ao longo dos anos. Esse dado tem que ser observado com certo cuidado, pois não temos como afirmar que este aumento representa um aumento do número de casos de tortura. Ele pode indicar que houve uma maior informação por parte da população com relação ao Disque 100 e mais pessoas podem ter acionado esse serviço. De todo modo, esses dados ainda reforçam a leitura de que tem se ampliado no Brasil as preocupações com as ocorrências de tortura.

## 3.2 PERFIL DOS CASOS

### 3.2.1 Vítimas

Os documentos acessados, em sua maioria acórdãos, não apresentavam muitas informações sobre as vítimas. Com os dados coletados é possível perceber que no total de 138 casos foram contabilizadas 182 vítimas, isto porque em vários casos havia mais de uma vítima por ocorrência. Em sua maioria, as vítimas eram do sexo masculino (74%).

Muitos dos casos envolvendo mulheres como vítimas diziam respeito a ocorrências de violência doméstica. Os casos envolvendo homens diziam respeito, em sua maioria, a ocorrências com participação de agentes públicos como agressores, nas situações de violência policial ou institucional.

A violência doméstica classificada como tortura foi um aspecto apontado por vários juristas e estudiosos do tema como um risco da legislação brasileira, pois a Lei nº 9.455/97 ao considerar a tortura como crime comum, e não como crime próprio, possibilitou que qualquer pessoa possa ser processada, independentemente de ser ou não agente público (FRANCO, 1997; SHECAIRA, 1997; JURICIC, 2002; CABETTE, 2006; BURIHAN, 2008). A Lei brasileira se diferencia do estabelecido na Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes e na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, que configuram o crime de tortura como crime próprio, isto é, aquele que somente pode ser praticado por uma determinada categoria de pessoas (FRANCO, 1997).

A tortura admitida como crime comum apresenta assim duas consequências. A primeira é o grande número de condenações de maridos, companheiros, padrastos e madrastas, pais e mães, até tios sobre enteados e enteadas, filhos e filhas, e sobrinhos, todas no âmbito doméstico, nas relações privadas (JESUS, 2010; MAIA, 2006). A maioria dos casos em que há notícia de condenação se refere não a atos praticados por agentes públicos, mas por pais (ou mais frequentemente padrastos) contra filhos (enteados). A segunda consequência é a possibilidade do crime de tortura ser desclassificado para outros tipos penais, mais comumente a imputação para o delito de maus tratos, lesão corporal ou abuso de autoridade, o que atenua a pena<sup>9</sup>.

### 3.2.2 Acusados

Em razão do maior número de informações do acusado nos documentos acessados (processos, procedimentos administrativos, acórdãos etc.) foi possível identificar algumas características dos envolvidos. Como no Brasil qualquer pessoa pode ser denunciada por crime de tortura (MAIA, 2006; JESUS, 2010), consideramos importante diferenciar os casos que envolviam agentes policiais, penitenciários e demais autoridades aplicadoras da lei daqueles que envolviam pais, mães, madrastas e padrastos acusados de crime de tortura. Desse modo, foram elaboradas três categorias de análise no que diz respeito ao autor do crime: (a) “agente público aplicador da lei”, quando se tratava de agentes como policiais civis e militares, agentes penitenciários ou monitores de unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei; (b) “agente privado em âmbito doméstico”, quando se tratava de pais, mães, padrastos, madrastas, babás etc.; (c) “agente privado no âmbito público”, quando se tratava

<sup>9</sup> A pena para o crime de lesão corporal, nos termos do art. 129 do Código Penal, varia de três meses a um ano de detenção. Enquanto que a pena para o crime de maus tratos, nos termos do artigo 136 do Código Penal, varia de um a dois anos, ou multa, podendo ser aumentada nos casos em que a lesão corporal foi de natureza grave ou resultar em morte da vítima. Tem-se ainda a pena para o crime de abuso de autoridade, baseado na Lei 4.898/65, que determina sanção administrativa (advertência, repreensão, suspensão do cargo, função ou posto por prazo de cinco a cento e oitenta dias, destituição da função e demissão), civil (pagamento de indenização) e penal (pagamento de multa, detenção de dez dias a seis meses, perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública no prazo de até três anos).

de seguranças privados. Apesar de acharmos que esses casos merecem ser avaliados separadamente, pois esses agentes apresentam uma característica diferenciada - correspondem a agentes privados que realizam uma atividade ligada à segurança de determinado estabelecimento comercial com fins privados - nós os consideramos como “agente privado”.

Assim, de acordo com o levantamento realizado temos que 91 casos envolviam agente público aplicador da lei, seguidos por 31 casos de agente privado em âmbito doméstico e três de agente privado no âmbito público.

A Pesquisa de Jurisprudência (2014)<sup>10</sup>, baseada num levantamento de acórdãos de 2005 a 2010, apresentou um total de 455 casos. Destes, 11 diziam respeito ao estado de Goiás, 29 de Minas Gerais e 13 do Paraná. Dos acórdãos de Goiás, dois correspondiam a casos envolvendo agente público aplicador da lei, oito de agente privado no âmbito doméstico e um de agente privado no âmbito da esfera pública. Em Minas Gerais, foram identificados 29 casos envolvendo agente público aplicador da lei, 12 de agente privado no âmbito doméstico e um de agente privado no âmbito da esfera pública. No Paraná, cinco casos envolvendo agente público aplicador da lei e seis de agente privado no âmbito doméstico.

Percebe-se que o levantamento realizado por esta pesquisa identificou mais casos de agentes públicos aplicadores da lei como acusados de crimes de tortura em Minas Gerais do que nos demais estados. O Disque 100 também recebeu um maior número de denúncias de tortura de Minas Gerais, totalizando 109 no período de 2011 a 2013. O contexto dessa maior incidência e seu significado podem ser aprofundados por novas pesquisas.

Não foi possível no curso da realização da pesquisa saber se tais dados são representativos da tortura que acontece nessas regiões. O que se pode dizer é que há um número cada vez maior de casos chegando aos canais de denúncia e apuração. De qualquer modo, é importante considerar tanto os casos envolvendo agentes públicos quanto aqueles que envolvem agentes privados, pois assim é possível perceber como cada uma dessas categorias é tratada no momento da apuração, investigação e processamento.

### **3.2.3 Perfil da violência**

Além do perfil das vítimas e dos acusados, foi possível identificar a natureza da violência, se física e/ou psicológica. De acordo com os dados coletados é mais frequente encontrar menção à violência física (81,8%) do que à violência psicológica (18,2%).

Este dado merece uma análise mais aprofundada, pois não há tortura física que não seja também psicológica. A Pesquisa de Jurisprudência da Tortura (2014) também identificou a quase absoluta ausência da menção à tortura psicológica nos acórdãos pesquisados. Nos casos em que foram encontradas menções a esse tipo de violência, eles se referiam àqueles em que figuravam como réus agentes privados. Em praticamente nenhum caso, envolvendo agentes públicos como acusados, houve qualquer menção à tortura psicológica. Essa constatação permite refletir sobre o conceito de tortura que tem sido aplicado no universo jurídico, o qual acaba restringindo o entendimento da tortura quase que somente à tortura física.

Outro dado importante coletado em nossa pesquisa foi a conduta do acusado. Constatou-se que

<sup>10</sup> Em 2011, um grupo de organizações da sociedade civil formado pela Ação dos Cristãos para Abolição da Tortura (ACAT-Brasil), Conectas Direitos Humanos, Núcleo de Pesquisa do IBCCRIM, Pastoral Carcerária e Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP), iniciaram um mapeamento de jurisprudência de tortura dos Tribunais de Justiça brasileiro. O acesso aos acórdãos foi realizado através dos sites dos Tribunais de Justiça dos Estados. O relatório foi concluído em 2014 e serve de parâmetro de análise para a presente pesquisa. O período analisado foi de 01º de janeiro de 2005 e 31 de janeiro de 2010.

dos 262 acusados analisados (agentes privados incluídos), apenas um dizia respeito à omissão diante do crime da tortura.

O § 2º da Lei nº 9.455/97 estabelece que: “Aquele que se omite em face dessas condutas [crime de tortura], quando tinha o dever de evitá-las ou apurá-las, incorre na pena de detenção de um a quatro anos”. Neste caso, há possibilidade de omissão em duas situações distintas: “quem, tendo o dever de evitar a prática da tortura, omite-se; e quem, tendo o dever de apurar a prática da tortura, omite-se” (MAIA, 2006, p. 152).

O Código Penal, em seu artigo 13, dispõe que “o resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido”. O parágrafo 2º desse artigo complementa dizendo que: “A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem: a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado; c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado” (CÓDIGO PENAL, 2000, p.18).

Desse modo, a omissão implica na responsabilização de quem tinha o dever de evitar e não evitou o crime, ou o dever de apurar e não apurou o mesmo. Existem poucos casos de condenação de agentes por omissão diante de um crime de tortura, isso quando existe a denúncia desses casos.

Tendo em vista que a tortura ocorre, com frequência, em unidade prisional ou de internação, ou numa carceragem, ou seja, em instalações onde há uma responsabilidade da autoridade competente que, consoante os preceitos legais, deveria, ao contrário, inibir ou coibir qualquer ato de violência praticada por seus agentes, a ausência de processos de casos de omissão chama a atenção. Se essa autoridade desconhece o que ocorre na unidade da qual é responsável, isso também precisaria ser apurado, pois tais fatos não poderiam ser desconhecidos dos responsáveis pela gestão desses estabelecimentos.

O outro tipo de omissão diz respeito às condições prisionais, no que se refere à alimentação, salubridade, condições físicas dos estabelecimentos prisionais, superlotação, indistinção de presos segundo a natureza do crime cometido, falta de higiene, negligência com relação à saúde, dentre outros requisitos que também geram situações favoráveis à prática de tortura. Desse crime seriam responsáveis as autoridades competentes desses estabelecimentos.

Outro ponto relacionado ao perfil da violência diz respeito ao propósito da tortura. Como este dado foi cruzado com a categoria do acusado percebeu-se que é mais comum o agente público torturar com o propósito de obter confissão ou informação (29 casos) e o agente privado, no âmbito doméstico, praticar este tipo de violência como forma de castigo (18 casos).

A Pesquisa de Jurisprudência (2014) apresenta semelhantes resultados. Quando o agente público é o autor da tortura, há uma tendência dessa violência ser praticada com a finalidade de obter confissão ou informação. Quando o agente privado é o autor da tortura, há uma tendência dessa violência ser praticada com a finalidade de castigar a vítima.

Esses dados acompanham o que a literatura sobre o tema já havia identificado: que os agentes públicos, na maioria das vezes em que são acusados de prática de tortura, teriam a intenção de obter a confissão ou algum tipo de informação da vítima (MAIA, 2006). A tortura tem sido descrita, por alguns estudos, como método de investigação policial que, apesar de ilegal, encontra-se incorporado à cultura dessa corporação. A violência policial é descrita como estrutural, principalmente porque a organização policial admite certas atitudes ilegais, como a extração de confissões mediante ameaça e tortura (IZUMINO *et al.*, 2001).

De acordo com Maria Vitória Benevides (1985), muitos policiais justificam a prática da tortura por ser um método “eficiente” de investigação de crimes. A tortura é considerada uma “estratégia de operação”, “que consiste em partir do criminoso para o crime (ou crimes) e não o contrário” (BENEVIDES, 1983, p.80). Guaracy Mingardi (1992) acrescenta que a prática da tortura por policiais civis faz parte de uma “ordem prática”, em que existe uma necessidade de mostrar serviço - maior elucidação de crimes - mas, a sua utilização também se dá como implemento da corrupção - se o acusado pagar, ele é poupado da tortura (1992, p.52).

As torturas como forma de castigo têm sido narradas em abordagens policiais em alguns trabalhos de pesquisa. A pesquisa do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (CERNEKZ *et al.* 2012) na cidade de São Paulo traz relatos de presos e presas de situações vivenciadas com a polícia. Nas prisões em flagrante realizadas pela Polícia Militar, a maioria dos homens (79,5%) e das mulheres (70,3%) afirmou ter sofrido algum tipo de violência. Eles e elas disseram ter vivenciado experiências muito semelhantes, como o “zigue-zague”<sup>11</sup>, o “micro-ondas”<sup>12</sup>, o uso de spray de pimenta diretamente nos olhos e no nariz, a invasão de domicílio, a extorsão, a discriminação racial e a ameaça contra parentes (inclusive crianças). As mulheres denunciaram violência sexual, “apalpadelas durante a revista por policial masculino, obrigação de ficar nua e ameaça de estupro” (CERNEKZ *et al.* 2012). O número de detenções arbitrárias e abordagens violentas continuam fazendo parte da prática policial, especialmente contra populações vulneráveis.

No entanto, não identificamos no levantamento realizado casos de tortura por discriminação. Apesar dessa não identificação, encontramos reportagens jornalísticas no estado do Paraná que noticiam dois desses casos. O primeiro ocorreu em maio de 2012 e foi publicado no Jornal Gazeta do Povo. Um rapaz foi preso e torturado por cinco policiais militares dois dias após a implantação da Unidade Paraná Seguro (UPS) num bairro de Curitiba. Ele foi abordado por Policiais Militares (PMs) e levado até sua casa, que fica dentro da área de UPS. Os policiais revistaram o local sem mandado judicial e depois o levaram para um lugar desconhecido, onde foi submetido à tortura. O caso foi denunciado pelos moradores da região à Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná (OAB-PR). Os policiais também foram denunciados por crime de racismo.

O exame de corpo delito no Instituto Médico Legal confirmou que o rapaz foi torturado. Ele apanhou e levou choques elétricos. Os policiais ainda colocaram um saco plástico em sua cabeça para ele ficar sem respirar por algum tempo. O caso foi encaminhado à Corregedoria da Polícia Militar. Um Inquérito Policial foi aberto para apuração criminal das acusações de tortura, cárcere privado, injúria racial, abuso de autoridade, lesão corporal, invasão de domicílio e constrangimento ilegal.

O segundo caso identificado ocorreu em novembro de 2012. Policiais perseguiram um motociclista e invadiram uma casa sem mandado, agredindo moradores. Quatro pessoas foram presas, entre elas uma idosa e uma portadora de deficiência e uma advogada que denunciou os supostos abusos. Todas teriam denunciado que foram submetidas à tortura pelos policiais militares. Um vídeo divulgado pela Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas (AbraCrim) traria depoimento de seis pessoas que teriam sido agredidas pelos policiais. Eles apresentaram sinais nas costas e braços, arranhões e cabeças enfaixadas. As gravações ainda mostram manchas de sangue em vários cômodos e peças de roupa e até pedaços de um cassetete que teria sido usado pela PM. De acordo com a advogada da vítima da violência, ela também sofreu injúria racial: “Uma das policiais olhava para mim e dizia: ‘Você não é advogada? Advogada o quê? Com essa corzinha?’”, relatou. A Corregedoria da Polícia Militar (PM) teria instaurado um inquérito para apurar o caso.

<sup>11</sup> O motorista da viatura policial faz manobras bruscas com o veículo enquanto a pessoa algemada com as mãos para trás vai batendo a cabeça e o corpo no porta-malas da viatura policial, onde se encontra solta.

<sup>12</sup> A pessoa presa permanece sem água, no interior da viatura por longas horas debaixo de sol com as janelas do veículo fechadas.

Ambos os casos narrados trazem o elemento da discriminação racial, algo que não foi encontrado nos documentos analisados na pesquisa.

Outro dado relevante diz respeito ao número de vítimas por ocorrência. Essa informação indica se a tortura é um tipo de violência cometida contra uma vítima ou mais de uma. De acordo com as informações levantadas nas três capitais pesquisadas, na maioria dos casos a tortura foi direcionada a uma pessoa, em especial, nos casos que envolviam agentes privados no âmbito doméstico. Já aqueles envolvendo agentes públicos, houve alguns registros de casos envolvendo mais de uma vítima: em onze casos foram duas; em sete foram três e em nove casos quatro ou mais de quatro vítimas.

Do mesmo modo foi possível identificar a quantidade de acusados envolvidos em cada ocorrência. Ao cruzarmos esse dado com a categoria do acusado observamos que aqueles casos envolvendo agentes públicos apresentam uma tendência de serem praticados coletivamente, chegando a envolver mais de quatro agentes. Quando observamos os dados envolvendo agentes privados, os dados ficaram concentrados entre um a dois acusados.

Ao cruzar os dados sobre o local onde ocorreu a tortura e categoria do acusado, a maioria dos casos ocorridos em residências teve como autores agentes privados, enquanto que aqueles ocorridos em locais de contenção e via pública foram promovidos, em sua maioria, por agentes públicos. Esses dados revelam que os casos de agentes privados tendem a ocorrer em residências, tratando-se, pois, de violência em ambiente doméstico, e os casos envolvendo agentes públicos ocorrem em locais de contenção e via pública.

Fica evidente, por estes dados, que o crime de tortura praticado por agentes públicos tende a envolver mais de um agressor, contra uma vítima, e em locais como delegacias, unidades de privação de liberdade ou via pública, geralmente durante abordagens policiais. Quando os casos envolvem agentes privados, há uma tendência de envolverem um ou dois agressores, contra uma vítima, em locais de residência.

### 3.3 A INVESTIGAÇÃO DOS CRIMES DE TORTURA

A devida investigação dos crimes de tortura é fundamental para o encaminhamento da denúncia. A investigação das alegações de tortura é um primeiro problema a ser superado quando tratamos do tema da apuração de tais casos. Soma-se a isto a ausência de controle da qualidade dessas investigações.

A investigação de torturas praticadas por agentes públicos apresenta problemas de difícil solução, principalmente porque a apuração dos crimes de tortura é da competência da polícia judiciária, cujos agentes com frequência comparecem aos autos como protagonistas dos crimes de tortura.

A tortura dá ensejo a ação penal pública incondicionada, de iniciativa do Ministério Público. A este órgão, amparado em investigações próprias, ou em investigações realizadas pela polícia, é que incumbe provar a tortura (MAIA, 2006). A apuração de um crime no sistema de justiça criminal brasileiro divide-se entre as fases policial e judicial. A primeira tem início com a instauração do inquérito policial, fase em que serão coletadas as provas técnicas e as provas orais, cujos objetivos são identificar a autoria e recolher indícios do crime. Nessa fase, não há acusação formal, porque a autoridade policial apenas procura colher indícios relativos ao crime, ao seu suposto autor e aos motivos que o levaram a cometê-lo. Com a conclusão dessa fase, o inquérito é encaminhado à Justiça, dando-se início à ação penal. Durante a fase judicial, toda a prova oral é refeita, ou seja, o juiz interroga o acusado e ouve novamente

as testemunhas já ouvidas na fase e inquérito, além das que possivelmente podem ser indicadas pelo acusado e seu defensor. Toda essa fase está baseada no princípio constitucional da ampla defesa do acusado. Atendendo a este mesmo princípio, podem ser solicitadas pela defesa ou pela acusação provas técnicas complementares. Reunidas as provas, procede-se o julgamento. A extensão desse processo, gradualmente, apaga a memória dos fatos. Nesse meio tempo, as testemunhas desaparecem e mesmo as provas materiais costumam perder o impacto (IZUMINO *et al.*, 2001; CORRÊA, 1983, ADORNO; IZUMINO, 2007). Aspectos que podem dificultar a atribuição de responsabilidade aos autores do crime.

Soma-se a isso outros problemas como a carência de infraestrutura e de recursos humanos especializados, ao que vem se associar o fato dos Institutos Médicos Legais (IML), entre outros órgãos técnicos da polícia, serem subordinados à Secretaria de Segurança Pública, o que interfere na autonomia e independência deste órgão para apuração técnica dos delitos. De acordo com o Diagnóstico da Perícia Criminal no Brasil (SENASP, 2011), a perícia no Brasil carece de uma estrutura minimamente padronizada, e isso é notado em todos os estados estudados na pesquisa. Em Goiás e no Paraná, os institutos de perícia criminal estão vinculados à Secretaria de Segurança Pública; em Minas Gerais, os institutos de perícia criminal estão vinculados à Polícia Civil.

Uma série de problemas foram identificados nessa pesquisa supracitada, desde a falta de gestão dos institutos de perícia, com ausência de previsão de tempo para confecção de laudos, até um número considerável de exames e laudos pendentes existente em quase todas as unidades da federação. Há carência de pessoal, de equipamentos e de capacitação. Diante deste quadro, não é de se admirar que as perícias de crimes de tortura sejam consideradas insuficientes para comprovação da tortura.

Outros órgãos responsáveis por apurar denúncias de violência praticada por agentes públicos aplicadores da lei são as corregedorias. Elas são responsáveis por apurar condutas consideradas indisciplinadas e desviantes das estabelecidas oficialmente para o servidor público.

A Superintendência da Corregedoria-Geral de Segurança Pública de Goiás é composta pela Gerência de Apoio Administrativo, pelo Comando de Correições e Disciplina do Corpo de Bombeiros Militar e pela Gerência de Correições e Disciplina da Polícia Civil (Decreto nº 8.060/2013). Apresenta competência para: (i) apurar denúncias ou representações sobre infrações administrativas ou penais cometidas pelos servidores da Polícia Civil e militares do Corpo de Bombeiros Militar; (ii) promover a instauração de procedimentos e processos administrativos disciplinares, no âmbito de sua competência ou por delegação de poderes eventualmente concedida pelo secretário. Todos os cargos são de confiança, sem mandato, podendo a substituição ser feita por ato do próprio nomeante, a qualquer tempo. A Superintendência da Corregedoria-Geral de Segurança Pública de Goiás não apresenta um website com informações sobre o funcionamento das Corregedorias. Nem as próprias Corregedorias de Polícia Civil e de Polícia Militar apresentam suas próprias páginas na web. Assim, para obter informações do número de casos de tortura recebidos por esses órgãos tem-se que fazer uma solicitação.

A Corregedoria-Geral de Polícia Civil de Minas é um órgão de correição cuja dinâmica de funcionamento está regida no Decreto Estadual nº 43.852/04. Ao registrar indícios da prática de crimes, a Corregedoria encaminha o resultado de suas investigações ao Judiciário. Com relação às transgressões cometidas pela Polícia Civil, podem ser instaurados inquéritos, Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) e com relação a questões disciplinares, o Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) e sindicâncias.

A Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais foi criada pelo Decreto Estadual nº 41.478/2000. Este órgão recebe, registra, apura e pune, com sanções disciplinares, policiais militares envolvidos em comportamentos irregulares consideradas transgressões, nos termos do Código de Ética e Disciplina. O

Corregedor tem competência para aplicar sanção disciplinar em todos os policiais militares sujeitos ao Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais.

A Corregedoria-Geral da Polícia Civil do Paraná (Lei nº 89/01) é órgão de controle interno da atividade policial com competência para, dentre outras, promover a apuração das infrações penais e administrativas, orientar e coordenar as atividades das autoridades disciplinares, proceder a inspeções administrativas, prestar informações e emitir pareceres, dirimir conflitos de competência, velar pelo cumprimento das Leis, expedir provimentos, etc. O Paraná foi o único estado pesquisado em que a Corregedoria da Polícia Civil apresentou um *website* próprio institucional. Neste website é possível ver provimentos, instruções normativas de instituição, legislação, dentre outros regulamentos. Não há um relatório de atendimento de casos, o que poderia ter ajudado a identificar quantos casos são acompanhados por esta Corregedoria e quantos se referem à tortura.

A Corregedoria-Geral da Polícia Militar do Paraná (criada pela Lei nº 16.575/2010), é um dos órgãos que compõem o Comando-Geral da Corporação. É considerado órgão técnico, com atuação em todo o Estado, responsável por “realizar correições e fiscalizações e garantir a preservação dos princípios da hierarquia e disciplina na Corporação” (inciso I, artigo 13, Lei nº 16.575/2010), “apurar crimes militares, fatos de cunho administrativo e faltas disciplinares, realizando os procedimentos legais, quando forem avocados, instaurados ou determinados pelo Comandante-Geral” (inciso V, artigo 13, Lei nº 16.575/2010), “receber reclamações contra ações ou omissões perpetradas por militares estaduais, tomando as medidas legais cabíveis ou as encaminhando à autoridade competente” (inciso VII, artigo 13, Lei nº 16.575/2010), “acompanhar procedimentos investigatórios a que tenham sido submetidos militares estaduais em repartições policiais, organizações militares e outras” (inciso IX, artigo 13, Lei nº 16.575/2010). O Corregedor-Geral é indicado pelo Comandante-Geral e nomeado pelo Governador do Estado, dentre os coronéis combatentes da ativa da Corporação.

A arquitetura organizacional dessas corregedorias e o ordenamento institucional de cada uma varia de estado para estado, mas todas apresentam a competência de apurar infrações e crimes cometidos por agentes públicos. Apesar das dificuldades e obstáculos presentes na pesquisa, foi possível obter alguns dados das Corregedorias da Polícia Civil e Militar de Minas Gerais, Goiás e Paraná. No entanto, não foi possível acessar os casos da mesma forma em cada um dos estados. Apenas em Goiás foi possível acessar procedimentos administrativos que foram inseridos no banco de dados da pesquisa (49 casos).

O papel do Ministério Público mostrou-se importante para o encaminhamento das denúncias e para o resultado dos processos envolvendo agentes públicos como réus. Quando o Ministério Público atuou diretamente na apuração dos fatos, como ter visitado instalações onde teriam ocorrido as torturas, ter reunido os materiais supostamente utilizados pelos acusados para agredir as vítimas, houve uma tendência para a condenação dos acusados. Quando houve menos atuação por parte dos promotores de justiça, maior foi a tendência para a absolvição dos acusados. Os Centros de Apoio Operacional de Direitos Humanos dos Ministérios Públicos de Goiás e Minas Gerais apresentam uma atuação importante na área de combate à tortura. Os promotores desses centros se mostraram empenhados e mobilizados pela questão da tortura. Eles são considerados atores importantes nesse tema. Entretanto, outras pesquisas mostram que o Ministério Público, apesar de apresentar um grande potencial para apurar, investigar e processar crimes de tortura, tende a ser quem solicita a absolvição em especial dos casos que envolvem agentes públicos (JESUS, 2010). Em grande parte dos casos, os promotores se limitam a descrever os fatos e a configurar o crime como tortura. Em alguns casos, os próprios promotores propõem a improcedência da ação penal por considerarem as provas e evidências de crime de tortura muito frágeis. Conforme destacado por Diogo Lyra:

[...] a omissão dos membros do Ministério Público no que tange ao combate à tortura acaba

por insinuar uma certa desconfiança em relação a sua imparcialidade na defesa da lei, pois as frequentes descaracterizações, bem como o número irrisório de denúncias, nos parece provir, da mesma forma como percebido entre os membros da magistratura, de uma visão preconceituosa das vítimas, catalisada, em muitos aspectos, pela imputação de periculosidade que as acompanha. (LYRA, 2004, p.82).

O material recolhido pela pesquisa não proporcionou elementos mais consistentes para se fazer uma quantificação das formas de participação do Ministério Público.

### 3.3.1 Provas

A produção de provas é um fator muito importante para a comprovação do crime de tortura. Ela tem que ser a mais precisa, objetiva e consistente possível. Camille Giffard (2000) aponta os princípios básicos acerca da produção de prova da tortura. Primeiramente, ela diz que é necessário obter informação de boa qualidade, com precisão e confiabilidade. Para isso, deve-se atentar para:

[...] a fonte da informação; nível de detalhes; presença ou ausência de contradições; presença ou ausência de elementos que corroboram ou enfraquecem a alegação; amplitude em que a informação revela um padrão de comportamento; atualidade da informação. [...] Essencialmente, devem ser registradas informações a respeito de quem fez o que a quem; quando, onde, por que e como. Portanto, o esforço deve ser no sentido de identificar a vítima; identificar o perpetrador (agressor); descrever como a vítima caiu nas mãos dos agentes públicos; explicar onde a vítima foi apanhada/mantida; descrever a forma de maus-tratos; descrever qualquer medida oficial adotada com relação ao incidente (inclusive afirmando não ter havido nenhuma providência). O fornecimento de detalhes pode ajudar a identificação dos perpetradores; torna possível, eventualmente, identificar o lugar onde a prisão se deu, e onde os maus-tratos ocorreram; permite que se busquem - e eventualmente que se encontrem - instrumentos utilizados para a prática dos maus-tratos, em caso de visita ao lugar em que tenham ocorrido; esclarece o propósito da prisão e do interrogatório da vítima; informa condições em que a vítima foi detida; descreve os maus tratos de modo preciso, tornando possível a um perito médico-legal expressar sua opinião quanto à verossimilhança, em face das lesões sofridas pela vítima; descreve as lesões sofridas pela vítima, inclusive seu estado emocional. **A prova pode tomar a forma de relatório médico, avaliação psicológica, declaração da vítima, declarações de testemunhas, ou outras formas de provas de terceiros, tais como pareceres de médicos ou outros peritos (especialistas)** [grifo nosso]. [...] O que um laudo médico pode fazer é demonstrar que as lesões ou o padrão de comportamento registrado na suposta vítima são consistentes com a prática de tortura descrita. Onde houver uma combinação de prova física e psicológica consistente com a alegação, isto fortalecerá o valor geral do laudo médico (GIFFARD, 2000, p. 30-47).

Nesse sentido, a investigação tem que atentar para uma série de exigências e condições que serão importantes para a constatação ou não da prática da tortura. Ao analisarmos os processos, procedimentos administrativos e acórdãos nota-se que raramente todos os cuidados mencionados por Giffard são tomados pelas autoridades responsáveis pela apuração, investigação e processamento dos crimes de tortura.

Ao longo da pesquisa procuramos identificar quais provas foram produzidas. As provas produzidas com mais frequência, tanto para os casos envolvendo agentes públicos como agentes privados, foram o exame de corpo de delito, a declaração do ofendido e de testemunhas. Fotografias ou filmagens foram menos frequentes.

Tabela 4 – Provas colhidas no inquérito segundo a categoria de agente/acusado, 2010-13 (MG, GO, PR)

	Agente Público aplicador da Lei	Agente Privado no âmbito doméstico	Agente Privado no âmbito da esfera pública	Sem informação	Total
Exame de corpo de delito	30	23	3	4	60
Interrogatório	23	17	3	3	46
Reconhecimento de pessoas e coisas	11	1	0	0	12
Declaração do ofendido	42	13	2	3	60
Testemunhas	21	12	1	1	35
Filmagem e/ou fotografia	6	4	0	0	10
Busca e apreensão	1	2	0	1	4
Reconstituição dos fatos	1	0	0	4	5
<b>Total*</b>	<b>135</b>	<b>72</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>232</b>

\* Essa questão permitia a seleção de mais de item

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014

### 3.3.2 O exame de corpo de delito

Entre as provas da tortura, tem grande destaque o exame de corpo delito, realizado com a finalidade de atestar os vestígios físicos (GOULART, 2002). É necessário que os médicos legistas descrevam detalhadamente todos os sintomas, ferimentos e cicatrizes encontrados na vítima. As lesões externas deverão ser indicadas em um esquema do corpo humano, e as internas identificadas por radiografias. Além disso, o legista precisa ter as informações acerca do histórico detalhado da tortura (GOULART, 2002, p.85).

A comprovação da tortura exige técnica e conhecimentos específicos por parte dos operadores do Direito, principalmente porque é um tipo de crime muito peculiar, geralmente praticado em locais ocultos e, muitas vezes, por autoridades públicas. Genival Veloso de França (s.d), indica 10 recomendações para a devida realização de perícias de tortura: valorizar o exame esquelético-tegumentar; descrever de forma detalhada as características dos ferimentos; registrar no laudo todas as lesões encontradas; fotografar as lesões; detalhar em todas as lesões a forma, idade, dimensões, localização e particularidades; radiografar todos os segmentos e regiões agredidas ou suspeitas de violência; examinar a vítima de tortura sem a presença dos agentes do Estado; o trabalho deve ser realizado em equipe; a vítima deve ser examinada a luz do dia; utilizar os meios subsidiários disponíveis.

Valéria Goulart (2002) acrescenta que os legistas e os demais envolvidos na apuração do crime de tortura precisam conhecer as modalidades mais frequentes dessa prática. Desse modo, eles podem identificar com mais precisão os sinais da tortura. Entretanto, em muitos casos, o laudo é realizado dias após a vítima ter sido torturada, o que prejudica substancialmente a fidedigna produção da perícia, visto que muitas das marcas podem ter sumido.

Outra situação que ocorre com muita frequência é o próprio torturador acompanhar a vítima no momento da perícia. A vítima, para não sofrer represálias de seu algoz, geralmente alega ao legista

que caiu ou, no caso de presos, que apanhou dos colegas de celas. Na maioria dos casos, a vítima é ameaçada pelo torturador caso o denuncie. Percebe-se que de nada adiantará uma perícia bem constituída se não for garantida também a proteção e a integridade da vítima, afastando-a de seu torturador e apresentando garantias de que nada acontecerá com ela.

As provas constituem um dos principais pontos discutidos nos documentos analisados. A prova precisa demonstrar a materialidade do crime e sua autoria. Por um lado, alguns casos apresentaram provas muito precárias para a comprovação da tortura, tornando difícil a capitulação do fato como tortura ou mesmo a existência do fato. Em geral, pelo que foi analisado a partir dos documentos pesquisados das capitais estudadas, a materialidade é verificada no laudo de lesões corporais, e a autoria dos crimes nos depoimentos das testemunhas e da vítima. Por vezes, a prova técnica evidencia os hematomas e marcas que, acompanhadas dos relatos da vítima, confirmam que ela sofreu violência. Há casos em que há provas que atestam a tortura, mas não a autoria, o que dificulta a responsabilização do acusado por esse tipo de crime. Por ocorrer de forma clandestina e em locais fechados, de pouco acesso à visibilidade alheia, raras vezes se tem uma testemunha que corrobore com a versão da vítima para comprovar que determinado acusado foi responsável pela agressão. Conforme descrito em um dos documentos analisados na pesquisa, “a dúvida a respeito da autoria, por mínima que seja, conduz necessariamente à absolvição, mediante a aplicação do princípio *in dubio pro reo*, que nada mais é do que um critério de valoração da prova” (Acórdão TJGO 12, 2011). Percebe-se que quanto maior a presença de provas, especialmente as técnicas, no processo, maiores as chances dos acusados serem responsabilizados.

A insuficiência na coleta de provas é apontada como um ponto central nos processos de tortura. Isto é recorrentemente apontado pelos magistrados, que ressaltam que “não foram coletadas provas suficientes acerca da prática do crime de tortura pelo réu, havendo dúvidas a respeito da procedência da imputação contida na denúncia” (Acórdão TJMG 57, 2010).

A precariedade das provas está relacionada às autoridades responsáveis por sua coleta e produção, seja na fase de inquérito, seja em juízo. Se a realização do exame de corpo de delito não é feita, ou quando feita é realizada dias após a vítima ter sofrido as agressões, isso irá impactar na consideração do caso. A falta de outras provas, como fotografias, reconhecimento dos agressores pela vítima, perícia psicológica, entre outras, prejudicam o julgamento de casos de tortura. Esse foi um aspecto ressaltado por um magistrado em um dos documentos analisados na pesquisa:

a absolvição, no presente caso, deve ocorrer, não por ausência de testemunhas presenciais, mas sim, porque, lamentavelmente, tanto a instrução do inquérito, como a instrução judicializada, deixaram muitíssimo a desejar, na medida em que, quem os presidiu, em nenhum momento, cuidou de oportunizar as vítimas, fazerem o reconhecimento pessoal dos seus agressores, quando lhes era perfeitamente possível fazê-lo. Exatamente pela negativa de autoria dos acusados e inexistência de testemunhas presenciais em crime de tortura, é que o Delegado de Polícia deveria ter requisitado a presença de todos os policiais que trabalharam na [...] Delegacia Distrital e cujos nomes aparecem na listagem [...], para fins de reconhecimento pessoal pelas vítimas. Assim não se procedeu, existindo no inquérito apenas o reconhecimento fotográfico pelas vítimas. Na fase judicializada, além de não se oportunizar a vítima [...], a qual esteve presente à audiência de instrução, reconhecer os acusados, pessoalmente, sequer lhe foram mostradas as fotos dos mesmos, a fim de se ratificar ou não o reconhecimento fotográfico realizado na Delegacia. Aliás, sequer lhe foi perguntado se ratificava tal reconhecimento, sendo que apenas foi indagado a ela sobre as características do agressor, ao que respondeu que o policial agressor tinha aproximadamente a altura do depoente [...]. O laudo [...] do IML [...] não constatou lesões aparentes na vítima [...]. Entretanto, a comprovar a materialidade do delito, o teor do relatório médico de [...]: “Paciente deu entrada no ambulatório do HPS [...] no dia [...] às 20h44min com trauma no externo (contusão). Apresentador à compressão da região esternal - RX...” e da ficha de atendimento [...] e o atestado médico do HPS [...] relatando que a vítima [...] foi diagnosticada com S20.2 CID 10 [Contusão do tórax]. (Acórdão TJMG 37, 2012)

De certa forma, o magistrado coloca em evidência a falta de empenho das autoridades em colher, na fase inquisitorial, e produzir, em juízo, as provas necessárias para a elucidação dos casos, em especial por se tratar de tortura, que raramente apresenta testemunhas pela característica clandestina deste tipo de crime. Aliás, a centralidade da prova testemunhal também é outra questão importante a ser considerada quando analisamos processos de crimes de tortura. Conforme descrito por um magistrado em sua decisão:

assim, entendo que não há prova capaz de sustentar uma condenação por crime de tortura, como pretende a acusação, uma vez que os réus negaram a prática do ilícito e não há uma sequer testemunha que viu que impute a responsabilidade delitiva aos mesmos. A prova testemunhal colhida se apresenta frágil para a prolação de uma condenação. É até possível que reste em cada um dos operadores da lei a íntima convicção quanto à culpabilidade dos acusados. Todavia, para uma condenação não bastam meros indícios, devendo o convencimento se amparar em provas seguras e escorreitas, para além das provas indiretas. E, in casu, depois de muito compulsar os autos, ainda assim não pude me desvencilhar da incerteza da dúvida. (Acórdão TJPR 36, 2012)

Mas a questão da centralidade da presença de testemunhas que possam atestar que a vítima sofreu tortura não é concebida igualmente entre os magistrados. Há aqueles que acreditam que a testemunha é peça importante na confirmação desse tipo de crime, mas há outros que consideram difícil a presença de testemunhas em casos de tortura sendo este um crime cometido em locais isolados e longe de prováveis observadores. Podemos citar um caso que encontramos no acórdão de Minas Gerais. A juíza criminal absolveu os agentes policiais acusados de terem torturado adolescentes alegando a falta de testemunhas que confirmassem esse fato. O Ministério Público recorreu e o desembargador relator que analisou o caso apresentou entendimento diverso da juíza. De acordo com sua decisão:

importa consignar, inicialmente, que não posso deixar de reconhecer que o fundamento utilizado pela i. Juíza sentenciante para a absolvição dos acusados, qual seja, “que nenhuma testemunha relatou agressões ou presenciou o momento em que as mesmas ocorreram”, é frágil, pois, em se tratando de crime de tortura, ocorrido entre quatro paredes de uma delegacia de polícia, dificilmente, o julgador contará com testemunhas presenciais e, muito menos, com a confissão do agente torturador. (Acórdão TJMG 37, 2012)

A falta de perícia e de testemunhas abre brechas para a dúvida com relação à existência do crime da tortura e de relação dos acusados com os fatos narrados pela vítima. Conforme um desembargador descreveu em seu voto:

[...] embora não descarte a probabilidade de terem os fatos realmente ocorrido, não vejo segurança nas provas colhidas para imputar aos apelantes, de forma cabal, a prática da tortura noticiada. Confesso que apanhei os autos, porque todo delito de tortura, eu acabo ficando em dúvida se houve ou se não houve, em virtude da questão da clandestinidade da ação, e tenho sustentado, até mesmo, que a palavra da vítima é essencial ser levada em consideração. No caso dos autos, realmente, não observei prova alguma que conduziu à tortura, malgrado houvesse algumas irregularidades que pudessem ser suscitadas na via correcional e cujo resultado é irrelevante para o processo penal. Então, estou de acordo com o eminente Relator. (Acórdão TJGO 09, 2012)

Em suma, na pesquisa se evidenciou mais uma vez a centralidade da questão das provas e a discussão em torno delas é relevante para os desfechos processuais.

### 3.3.3 Perícia psicológica

Outra perícia importante diz respeito ao exame psicológico e psiquiátrico da vítima. As marcas psíquicas não são apagadas com a mesma facilidade que as físicas. Além disso, “os torturadores não podem evitar traumas psicológicos com formas requintadas, da mesma forma que evitam os vestígios físicos do tormento” (GOULART, 2002, p.87).

No Brasil, as perícias psicológicas são extremamente frágeis, mesmo quando são demandadas pelos operadores do direito e afinal realizadas. Apesar de constantemente os processos conterem menções sugestivas de que a vítima foi submetida a “sofrimento físico e mental”, raramente o promotor solicita esse tipo de exame. Desse modo, a identificação da tortura sempre está relacionada com os ferimentos presentes no corpo, e não com os inscritos na *psiqué* das vítimas.

Justamente para avaliarmos esta questão observamos ao longo da pesquisa em quais casos teria havido a realização da perícia psicológica. Praticamente em nenhum dos casos envolvendo agentes públicos houve realização de perícia psicológica. Identificamos dois casos em que a perícia foi realizada, ambos envolvendo agentes privados.

Na pesquisa realizada por Maria Gorete M. de Jesus (2010), a autora também destacou em seu estudo o fato de nenhum dos processos que analisou apresentar como prova laudos psicológicos ou psiquiátricos da vítima, que atestem tortura psicológica. A tortura psicológica é desconsiderada em todas as fases, desde a inquisitorial até a processual. Apesar dos promotores de justiça utilizarem com frequência na denúncia o argumento de que a vítima “foi submetida a intenso sofrimento físico e mental”, o que realmente vai ser considerado relevante para constatar a tortura serão os indícios de ferimentos físicos graves e visíveis.

### **3.3.4 As provas orais**

As provas orais correspondem ao interrogatório do indiciado e aos testemunhos daqueles que presenciaram ou ouviram falar do crime. Os testemunhos, em geral, compõem o primeiro relato sobre o ocorrido e são descritos no Inquérito Policial (IZUMINO *et al.*, 2001). No Brasil, a prova oral ocupa um lugar de grande relevância na demonstração de um fato, principalmente em razão da falta de perícias detalhadas, de órgãos técnicos aparelhados e de um sistema investigatório mais eficiente (GOULART, 2002, p.91). As justificativas mais comuns apresentadas pelos torturadores são as de que a vítima escorregou, envolveu-se em briga com outras pessoas ou presos, sofreu acidente, caiu porque estava bêbado, ou que a vítima apresenta certa contrariedade com relação ao acusado tão somente para incriminá-lo ou responsabilizá-lo utilizando-se, para tanto, de autoagressões.

Em relação às testemunhas, existe uma grande dificuldade em conseguir declarações das pessoas que presenciaram as torturas e que se prontifiquem a prestar depoimento nos processos por crime de tortura, principalmente quando tal crime é atribuído à autoridade pública. No caso, quando as torturas são praticadas contra presos em uma carceragem, poucos se dispõem a depor contra os agentes torturadores porque têm medo de represálias e, na maioria das vezes, não acreditam que os algozes serão punidos.

A raridade de testemunhas se deve também ao fato de que, na maioria dos casos, a tortura ocorre em locais escondidos. Quando existentes, as testemunhas são familiares das vítimas, pessoas detidas ou pessoas que, logo após o suplício, viram os ferimentos ou ouviram o relato do torturado (GOULART, 2002, p.94).

## **3.4 NO SISTEMA DE JUSTIÇA**

Com objetivo de verificar como os casos de tortura tramitam no sistema de justiça criminal, observamos quais eram os principais argumentos da acusação e da defesa. Excluímos, assim, os casos referentes às Corregedorias, que podem ou não ter se transformado em processo. Dos 85 casos que

analisamos e que tramitaram no sistema de justiça, em primeira ou segunda instância, em 64 deles conseguimos identificar os argumentos da acusação nos casos de tortura, sendo a maioria deles (61) a condenação. Em apenas um caso envolvendo agente público, o próprio Ministério Público pediu a absolvição por não haver prova da existência do fato (art. 386, II, Código de Processo Penal - CPP).

Em 83 casos, a defesa pediu absolvição, a maioria (33 casos) por insuficiência de provas para a condenação (art. 386, VII do CPP). Em 11 casos ela pediu a redefinição jurídica do crime (desclassificação para outro tipo penal, como abuso de autoridade ou lesão corporal), dentre outros pedidos.

Nestes casos percebe-se mais uma vez que a questão das provas é central para a estratégia da defesa no pedido de absolvição. Alega-se a insuficiência de provas para a comprovação do crime e para a condenação do acusado.

Ao observarmos a decisão judicial de primeira instância percebemos uma frequência maior de absolvições em casos envolvendo agentes públicos do que aqueles envolvendo agentes privados. Em 15 casos que analisamos e que se tratavam de fatos cuja autoria foi atribuída a agentes públicos, o desfecho do processo foi o de absolvição (60%) por algum dos incisos do artigo 386 do Código de Processo Penal, em especial do VII que se refere à insuficiência de provas. O mesmo aconteceu em apenas um caso envolvendo agente privado no âmbito doméstico (4%).

**Tabela 5– Decisão judicial segundo categoria do agente/acusado, 2010-13 (MG, GO, PR)**

	Agente Público aplicador da Lei	%	Agente Privado no âmbito doméstico	%	Agente Privado no âmbito da esfera pública	%	Total*
Absolvição	15	60	1	4	1	33	17
Condenação	10	40	23	85	2	67	35
Redefinição jurídica do fato	0	0	3	11	0	0	3
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>27</b>	<b>100</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>55</b>

\* Considerando apenas os processos e acórdão.

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014

Identificamos 10 casos de condenação de agentes públicos por crimes de tortura, uma percentagem de 40% dos processos envolvendo esse tipo de acusado. Contudo, percebeu-se uma maior frequência de condenações de agentes privados por crimes de tortura, um total de 23 casos, representando 85% dos casos envolvendo este tipo de acusado.

A manutenção da condenação foi uma tendência encontrada nas decisões de segunda instância. Contudo, ao observarmos os casos envolvendo agentes públicos em comparação com aqueles envolvendo agentes privados, percebemos que foi mais comum a manutenção da condenação para os segundos (61,3%) do que para os primeiros (29%). No caso dos agentes públicos, foi mais frequente a manutenção da decisão de absolvição (35,5%) e a conversão da decisão de condenação para absolvição (12,9%). Quando observamos a redefinição jurídica do fato ela foi mais frequente entre os agentes privados (12,9%) do que entre os agentes públicos (3,2%).

Outras pesquisas já vêm demonstrando essa diferença nos desfechos processuais de agentes públicos e privados em casos de tortura. Na Pesquisa de Jurisprudência (2014), quando observamos a decisão dos casos em primeira instância e de segunda instância, há uma tendência maior de agentes públicos condenados em primeira instância serem absolvidos em segunda instância do que agentes privados.

O estudo realizado por Maria Gorete M. de Jesus (2010) coloca essa diferença em questão: por que parece haver uma tendência em se condenarem mais agentes privados do que agentes públicos por crimes de tortura? Ao analisar 51 processos criminais de tortura da cidade de São Paulo identificou alguns fatores considerados relevantes quanto ao julgamento de crimes de tortura. O total de réus denunciados nestes 51 processos correspondeu a 203, sendo que 181 deles eram agentes públicos (policia militar, civil, agente penitenciário, monitor de unidade de internação), 12 correspondiam a denúncias contra agentes privados e 10 denunciados eram pessoas presas acusadas de terem torturado outros presos. Ao observar o desfecho processual de cada um dos réus, dos 181 agentes públicos acusados por crime de tortura, 127 haviam sido absolvidos, 33 condenados por crime de tortura e 21 condenados por outro crime (lesão corporal ou maus tratos). Dentre os 12 civis acusados, três haviam sido absolvidos, seis condenados por crime de tortura e três foram condenados por outro tipo penal. Em relação aos presos, todos foram absolvidos.

A partir da análise qualitativa dos casos, Jesus (2010) percebeu que havia uma tendência em se levar em conta nos julgamentos o perfil dos acusados, das vítimas e das testemunhas. Percebeu que nos casos em que o(a) acusado(a) era agente privado (pai, mãe, padrasto ou madrasta) havia uma tendência em se avaliar o papel desses atores com relação à vítima. Caso o pai ou a mãe, padrasto ou madrasta, não desempenhassem bem seus papéis havia uma tendência em considerar as agressões praticadas contra a vítima um ato sádico e perverso, sem nenhum motivo de correção ou educação. Como muitos juizes interpretam que o crime de tortura tem como um de seus definidores a presença do sadismo e da crueldade na ação do agressor, eles acabavam considerando a agressão praticada contra a vítima como tortura. Nesses casos a vítima é concebida como um ser indefeso diante de seu agressor. Já nos casos envolvendo os agentes públicos como agressores, Jesus (2010) percebeu que a avaliação realizada durante o julgamento não tinha como foco o acusado do crime de tortura, como nos casos envolvendo pais, mães, padrastos ou madrastas, mas sim a vítima. O que estava em avaliação era se a vítima estava realmente falando a verdade. A sua fala era frequentemente contraposta à de seu agressor, que sempre afirmava ser inocente das acusações. A condição da vítima, geralmente pessoa presa, detida ou suspeita criminosa, a colocava no centro do julgamento. Não era mais o crime de tortura que estava sendo julgado, mas a própria vítima. Ao agressor era conferida toda a credibilidade, principalmente por ser ele um agente público, um aplicador da lei.

A palavra da vítima faz parte das discussões presentes nos processos de crime de tortura, especialmente quando ela é a única a relatar os fatos da tortura. Existe jurisprudência, e ela foi citada nos processos e acórdãos acessados pela pesquisa, que considera relevante a palavra da vítima em casos de tortura, em especial, por ser um tipo de crime que ocorre em locais fechados e longe dos olhares de possíveis testemunhas. Como se sabe, o crime de tortura é daqueles praticados em sigilo, entre quatro paredes, longe dos olhos de testemunhas (MAIA, 2006). De acordo com o descrito por um magistrado em um dos documentos pesquisados: “[...] a jurisprudência recomenda que se confira especial relevância às palavras da vítima, na apuração da prática de crime de tortura, uma vez que tal delito - dos mais ofensivos à dignidade da pessoa humana - é, em geral, praticado em recinto fechado e sem a presença de testemunhas” (Acórdão TJMG 53, 2012)<sup>13</sup>. Em outro documento encontramos essa mesma questão colocada:

Aliás, consabido que, nesta espécie de delito, no qual na maioria dos casos não se tem testemunhas, a palavra da vítima assume especial relevância, tanto mais quando consoante ao restante do acervo probatório. Assim, de se ressaltar, que os laudos revelam lesões nas vítimas correspondentes às agressões que declaram ter sofrido. E, não se olvida, ainda, que, para configurar o delito de tortura, sequer é necessário o emprego de violência, bastando tão somente a grave ameaça perpetrada pelo acusado em face das vítimas, que lhes cause intenso abalo emocional. (Acórdão TJPR 104, 2013)

<sup>13</sup> Aos processos, acórdãos, procedimentos administrativos e outros materiais pesquisados foram atribuídas numerações de controle da pesquisa para as citações.

Outro magistrado reconhece que a palavra da vítima possui significativa eficácia probatória, mas ressalta cautela na aceitação dessa proposição que, para ele “não tem caráter axiomático”. O caso analisado por tal juiz é de dois policiais acusados de terem torturado moradores de uma favela suspeitos de terem envolvimento com o tráfico. Ele reconhece que as vítimas apresentam escoriações pelo corpo, comprovadas pelos exames de corpo de delito. Contudo, acompanha o argumento dos acusados de que as vítimas poderiam tê-los acusado de prática de tortura como forma de “represália” à atuação da polícia de repressão ao tráfico de drogas no local, e que as agressões não teriam sido promovidas pelos policiais, mas “pelo provável proprietário da droga” (Acórdão TJMG 03, 2013).

Outro ponto de extrema relevância diz respeito à produção de provas. Para analisarmos com maior precisão esta questão, decidimos cruzar as decisões judiciais com as provas coletadas e produzidas no processo. Primeiramente consideramos as provas orais e é possível perceber que nos casos em que houve um maior número de provas (interrogatório, declarações do ofendido e testemunhas) maior foi a tendência do caso resultar em uma decisão de condenação. Nos casos em que houve poucas provas, a tendência foi a absolvição.

**Tabela 6 – Decisão judicial segundo provas orais, 2010-13 (MG, GO, PR)**

	Interrogatório	Declarações do ofendido	Testemunhas	Total*
Absolvição	7	9	9	25
Condenação	21	23	15	59
Redefinição jurídica do fato	1	0	1	2
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>86</b>

\*Apenas os processos e acórdão. A questão de provas orais permitia a seleção de mais de uma alternativa.

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014

O mesmo foi verificado com relação às provas técnicas. Quanto maior a coleta e produção de provas técnicas, maior é a tendência de o caso resultar em condenação. No entanto, casos em que houve a presença do exame de corpo de delito, mas resultou a absolvição, essa questão nos remete à qualidade da prova produzida, o quanto ela conseguiu demonstrar ou não a materialidade da tortura. Não apenas em relação à qualidade, mas ao potencial desse tipo de prova poder revelar também a autoria do crime, algo mais difícil de ser provado apenas com a prova técnica e que acaba sempre dependendo de uma testemunha.

**Tabela 7 – Decisão judicial segundo as provas técnicas, 2010-13 (MG, GO, PR)**

	Exame de Corpo de delito	Documentos (inclusive filmagem e fotografia)	Total
Absolvição	14	0	14
Condenação	27	4	31
Redefinição jurídica do fato	3	0	3
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>4</b>	<b>48</b>

\* Considerando apenas os processos e acórdão. A questão de provas técnicas permitia a seleção de mais de uma alternativa.

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014

A falta de provas acaba por resultar na absolvição dos agentes baseada no artigo 386, inciso VII, do Código do Processo Penal (CPP)<sup>14</sup>, que indica que os acusados foram absolvidos em razão de insuficiência de provas para a condenação. Esse resultado comprova que a fase inquisitorial, momento

<sup>14</sup> Conforme o artigo 386: “O Juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva desde que reconheça: I – estar provada a inexistência do fato; II – não haver prova da existência do fato; III – não constituir o fato infração penal; IV – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; V- existir circunstância que exclua o crime ou isente o réu da pena; VI - não existir prova suficiente para a condenação” (JESUS, 1998, p. 259)

de reunião de provas, e a fase de produção de provas em juízo são consideradas relevantes para o desfecho processual.

Em muitos casos, os laudos são produzidos sem que o perito faça uma relação entre as marcas constatadas e o relato da vítima acerca dos fatos que provocaram aqueles ferimentos. Se os laudos não trazem a comprovação de que os ferimentos presentes na vítima são de natureza grave, alguns juízes desconsideram o crime de tortura (JESUS, 2010). Para eles, se os ferimentos diagnosticados pelo perito são considerados de natureza grave ou gravíssima, esse dado pode indicar que houve o “intenso sofrimento físico e mental”. Se, por outro lado, o laudo considerar as feridas presentes na vítima como sendo de natureza leve, a probabilidade do juiz, ou mesmo do promotor, aceitar e denunciar o crime como tortura é bem menor. Com as limitações presentes nos laudos, a importância dos depoimentos das testemunhas aumenta consideravelmente. Mas, nos casos dos processos envolvendo agentes públicos como réus, isto não beneficia a vítima, já que ela não apresenta muitas testemunhas que comprovem o crime de tortura praticado pelo agente acusado (JESUS, 2010).

Nesse sentido, ao analisarmos os casos observamos que a maioria dos debates presentes nos processos e nos acórdãos diziam respeito às provas, representando 62,1% dos casos. A definição do crime de tortura foi o segundo maior tema discutido nesses documentos, representando 35,6% dos casos. Em 2,3% o tema discutido foi o perfil dos acusados.

Esse resultado também apareceu na Pesquisa de Jurisprudência (2014). De acordo com esse estudo, em 72% dos casos o tema discutido se referia às provas contidas nos autos e o quanto elas eram capazes ou não de comprovar a tortura.

Outro achado da pesquisa referente aos julgamentos dos casos de tortura diz respeito à menção desse tipo de crime como hediondo. Na pesquisa realizada nos sistemas de busca dos Tribunais de Justiça, ao se utilizar a palavra “tortura”, não foi raro encontrar vários casos de tráfico de drogas que mencionavam esse tipo de crime como hediondo, equiparando-o ao crime de tortura na mesma gravidade. Contudo, em nenhum dos casos de tortura foi mencionado que este crime é hediondo. É interessante observar que para agravar os crimes de tráfico, a tortura seja utilizada como argumento relevante e na medida de crime hediondo, enquanto que nos próprios processos de crime de tortura, essa menção nem ocorra. Esse, sem dúvida, é um tema interessante para ser aprofundado em pesquisa futura.

Em suma, com relação às questões apresentadas nessa seção, as principais provas produzidas são o exame de corpo de delito e as provas orais, sendo estas as mais abundantes. Provas significativas para apuração da verdade em casos de tortura, como fotografia, filmagem e perícia psicológica praticamente não apareceram. Uma vez que não foram acessados os inquéritos e processos arquivados, não foi possível responder com segurança acerca do índice de esclarecimento.

Da mesma forma, é difícil identificar o percentual de casos arquivados em relação aos julgados. Dos processos analisados, apenas se pode afirmar que 62 dos 138 foram julgados em primeira e segunda instâncias.

### **3.4.1 Fluxo e o tempo gasto na investigação e processamento dos crimes de tortura**

Outro dado importante foi em relação ao tempo de tramitação desses casos, desde a investigação até o resultado do desfecho processual em segunda instância. A maioria dos casos ficou concentrada entre 60 a 107.9 meses (totalizando 45,5% dos casos). Como não temos uma amostra estatística considerada relevante para fazer afirmações, o que se pode dizer é que provavelmente processos de casos de tortura demorem mais de cinco anos para ter uma decisão judicial, sendo necessária uma pesquisa mais abrangente para confirmar esse resultado.

**Tabela 8 – Tempo transcorrido até a decisão do acórdão, 2010-13 (MG, GO, PR)**

Meses	Nº	%
< 12.00	4	7,3
12.00 - 35.99	7	12,7
36.00 - 59.99	5	9,1
60.00 - 83.99	11	20,0
84.00 - 107.99	14	25,5
108.00 - 131.99	6	10,9
132.00 - 155.99	6	10,9
156.00 - 179.99	1	1,8
180.00+	1	1,8
<b>Total*</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>

\* Considerando apenas os processos e acórdão.

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014

Do mesmo modo, ao cruzarmos o tempo transcorrido para a decisão em segunda instância com a categoria do agente não podemos dizer que existe uma associação entre um dado e outro, para isso precisaríamos de uma amostra estatística significativa para fazer tal relação. Contudo, esse cruzamento nos permite ao menos levantar a hipótese de que nos casos envolvendo agentes públicos foi identificada uma demora maior na tramitação do caso no sistema de justiça do que nos casos envolvendo agentes privados. Houve uma concentração maior de casos com decisão judicial de um a cinco anos (60%) naqueles envolvendo agentes privados, enquanto que foi maior a concentração de casos com decisão judicial de sete a mais de 15 anos (62,9%) naqueles envolvendo agentes públicos.

**Tabela 9 – Tempo decorrido para a decisão de segunda instância segundo a categoria do agente/acusado, 2010-13 (MG, GO, PR)**

Tempo em meses	Agente Público aplicador da lei	%	Agente Privado no âmbito doméstico	%
< 12.00	1	3,7	3	15,0
12.00 - 35.99	2	7,4	4	20,0
36.00 - 59.99	2	7,4	1	5,0
60.00 - 83.99	4	14,8	5	25,0
84.00 - 107.99	9	33,3	3	15,0
108.00 - 131.99	4	14,8	2	10,0
132.00 - 155.99	0	0,0	2	10,0
156.00 - 179.99	4	14,8	0	0,0
180.00+	1	3,7	0	0,0
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>

\* Considerando apenas os processos e acórdão. Excluímos os casos não preenchidos e os sem informação.

Fonte: Pesquisa Investigação e processamento de crimes de tortura, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/Senasp, 2014

Na pesquisa realizada por Jesus (2010) foi feita a mesma comparação entre os casos envolvendo agentes públicos e agentes privados e chegou-se a mesma conclusão, mas apenas com casos que apresentavam decisão em primeira instância. Nos processos em que figuravam como réus os agentes públicos, a morosidade foi maior do que nos casos em que os indiciados eram agentes privados.

**Tabela 10 – Tempo decorrido para a desfecho processual segundo a categoria de agente/acusado, 2000-2008**

	<b>Agente Público (%)</b>	<b>Agente Privado (%)</b>
<12 meses	5,0	41,7
12-24 meses	9,9	25,0
24-36 meses	15,5	33,3
36-48 meses	16,6	0,0
48-60 meses	18,8	0,0
60-72 meses	30,9	0,0
72-84 meses	3,3	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Processos Criminais das Varas Criminais de São Paulo, Fórum da Barra Funda, município de São Paulo, 2000-2008. Pesquisa Jesus (2010).

Jesus (2010) constatou que nos processos envolvendo agentes públicos a morosidade do processo variou entre dois a seis anos, enquanto os casos envolvendo agentes privados duraram de um a trinta dias e três meses. Esses dados confirmam os resultados sobre morosidade da Justiça em pesquisa realizada por Sérgio Adorno e Wânia P. Izumino (2007).

A morosidade com relação aos casos envolvendo agentes públicos apresenta características que contribuem para isso. O número de réus e vítimas envolvidos no caso é considerável, há casos em que o número de réus chega a trinta agentes demandando muitos depoimentos, volumoso levantamento da documentação correspondente a cada um dos indiciados (como certidões de antecedentes criminais; relatórios de sindicâncias de órgãos executivos como corregedorias, Ouvidorias etc.).

Jesus (2010) também identificou uma diferença na forma como os casos envolvendo agentes privados e públicos eram apurados e encaminhados para a Justiça. Os primeiros foram investigados num intervalo de três a seis meses, período em que foram reunidas provas orais e periciais do crime. O número de testemunhas foi bastante equilibrado, as de defesa correspondem ao equivalente ao número de testemunhas de acusação. Em praticamente todos os processos existia exame de corpo de delito que indicava as agressões presentes na vítima. Em relação aos processos envolvendo agentes públicos como acusados, a investigação chegou a demorar anos para ser finalizada, o que interferiu sensivelmente no andamento do processo. Essa morosidade prejudica, principalmente, as provas orais. Houve casos em que as testemunhas de acusação não foram localizadas para prestarem seus depoimentos em juízo. Além disso, havia um desequilíbrio considerável entre as testemunhas de defesa e de acusação; sendo mais recorrente a presença maior de testemunhas de defesa do que de acusação. Muitas vezes, apesar das provas periciais comprovarem as agressões sofridas pela vítima, a autoria era desconsiderada porque o número de testemunhas que confirmavam a prática da tortura era reduzido, de forma que o crime se tornava quase irrelevante diante dos depoimentos das testemunhas de defesa e do acusado.

O número de acusados envolvidos nos casos pode ser um dos motivos pelos quais os processos demoram tanto tempo para serem decididos. Conforme podemos verificar nos casos referentes à pesquisa já mencionados acima, naqueles envolvendo agentes públicos, a quantidade maior de acusados, chegando a ter até mais de quatro réus na ocorrência, pode ajudar a explicar porque esses casos demoram mais do que os de agentes privados, que apresentaram com maior frequência apenas um ou dois acusados por ocorrência.

Outro efeito perverso da morosidade do julgamento dos processos de tortura no sistema de justiça criminal brasileiro é que a demora na decisão dessas ocorrências abre precedentes para pedidos de prescrição criminal, o que também é danoso no que se refere à responsabilização quanto a casos de tortura cometidos por agentes públicos. Além da prescrição, a demora no julgamento desses

crimes e da decisão dos casos incide na continuidade do agente público suspeito da prática violenta na atividade policial ou de sua atividade na unidade de privação de liberdade. Alguns dos acórdãos pesquisados apresentavam decisões referentes a pedidos de prescrição criminal, seguidas por pedidos de desclassificação do crime para outra tipificação, como abuso de autoridade ou lesão corporal. Por demorarem muito no sistema de justiça, esses pedidos acabam sendo acatados.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As descrições e análises apresentadas a partir da pesquisa sobre a investigação e processamento dos crimes de tortura mostraram um cenário complexo no qual tais crimes ainda podem ser considerados como de baixa notificação, mal investigados e conseqüentemente contribuindo para que práticas de violência persistam na sociedade brasileira, sobretudo aquelas envolvendo agentes públicos como agressores.

As condições em que se desenvolveu a pesquisa nos três estados selecionados (GO, MG e PR) mostraram uma generalizada precariedade, por parte das instituições envolvidas, em produzir conhecimento sobre os crimes de tortura, especialmente sob a forma de bancos de dados que permitissem a identificação de tais crimes, sua localização e estágio em que se encontravam os procedimentos. Cada instituição desconhece o universo de casos que são processados ano a ano, bem como detalhes básicos em termos de característica da vítima, do agressor, local de ocorrência e encaminhamentos. A não-produção de conhecimento interno, por exemplo, no âmbito das corregedorias ou mesmo dos ministérios públicos, ganha certa gravidade considerando-se o envolvimento, em muitos casos, de agentes públicos. As instituições não produzem informação e análise que sirvam de parâmetros para ações destinadas a monitorar e buscar reduzir a incidência desses casos. Porém, o pior aspecto encontrado ao longo da pesquisa, nesse sentido, é que mesmo quando há alguma produção, pelo menos de dados, de listagens de casos, ainda que de caráter precário, são opacas e quando não sonegadas ao conhecimento público. Em suma, as instituições não possuem qualquer preocupação, a partir do conhecimento dos casos de tortura que investigam ou processam, de ter um aperfeiçoamento do seu funcionamento de uma forma geral e de seus operadores em particular. As próprias corregedorias poderiam gerar informações, por exemplo, para subsidiar iniciativas de treinamento de pessoal para a prevenção da prática da tortura, para a melhoria das formas de investigação. A falta de transparência em relação aos casos de tortura foi predominante e reveladora da forma com que atua a maior parte dos operadores com os quais se travou contato na pesquisa.

A pesquisa procurou contornar tais déficits combinando as informações obtidas nos documentos que foram pesquisados com outras fontes (informações sistematizadas do Disque 100, notícias da imprensa, pesquisas acadêmicas, avaliação das instituições por meio de legislação e observações feitas pelos pesquisadores e registradas nos cadernos de campo). Mesmo assim, ficou prejudicada a disposição inicial do projeto de se ter uma amostra de 10% de casos identificados em cada Capital que permitisse sua avaliação básica, estivessem eles sob investigação ou em processo judicial.

Parte substantiva das informações coletadas se deu junto aos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça que colocam à disposição do público as decisões de segunda instância. Esse aspecto é bastante revelador, de um lado, da precariedade dos sistemas das demais instituições e dos obstáculos que são impostos para seu acesso e, de outro, a importância de se colocar à disposição do público mecanismos de acesso que dão transparência para os casos ao longo de todo o seu percurso formal.

Mesmo considerando todas as limitações apontadas acima, existem achados interessantes que se destacam dos 138 casos que serviram de base para as análises apresentadas anteriormente, combinadas com o conhecimento acumulado de outras pesquisas e das fontes mencionadas. Embora

seja difícil dar uma dimensão quantitativa, a pesquisa encontrou um considerável número de casos de tortura envolvendo agentes privados, muitos deles tendo como locais de ocorrência o espaço doméstico. Tudo sugere que, ao longo dos últimos anos, essa tipificação esteja sendo usada cada vez mais pelas autoridades para enquadrar os agressores em situações de violência doméstica e como forma também de aumentar a sua punição.

Há, ainda, em relação a esse aspecto, o indicativo a partir dos dados de que esses agentes são mais condenados quando comparados os casos em que figuram como acusados os agentes públicos. Não seria equivocada afirmar que há mais casos de tortura sendo investigados e processados no país desde a Lei nº 9.455/97, mas muitos deles praticados por agentes privados, o que não retira a sua gravidade, porém, tais tendências de certa forma trazem uma opacidade para a gravidade do crime de tortura envolvendo agentes públicos.

Muitos crimes de tortura envolvendo agentes públicos são praticados em situações de trabalho coletivo, por policiais em operações de rua, por policiais em situações de investigação ou então nas rotinas de delegacias e ainda no dia a dia das prisões. De qualquer forma, os dados da pesquisa mostraram que houve apenas um acusado dentre o total de 262 (incluídos, portanto, os agentes privados) que estava sendo processado por omissão. O que sugere uma ampla rede de conivência com tais práticas e de impunidade provável para os responsáveis hierárquicos.

Outro achado da pesquisa e que colabora com os debates em torno das práticas da tortura no Brasil é com relação às indicações de casos em que houve tortura psicológica. No levantamento realizado pela pesquisa era possível identificar se o caso envolvia tortura física, tortura psicológica e ainda as duas ocorrências, simultaneamente. Em apenas 18 casos foi indicada a existência de tortura psicológica. Considerando-se que a tortura visa precipuamente alcançar o conjunto emocional e psíquico dos indivíduos, é possível inferir que os procedimentos de investigação e processamento que foram instaurados ainda se limitam quase que exclusivamente à tortura física. Em decorrência disso constata-se que não há praticamente procedimentos destinados à avaliação e geração de provas relacionadas à tortura psicológica. Nos pouquíssimos casos em que foi identificada perícia psicológica, ambos diziam respeito a casos envolvendo agentes privados, nenhum exame semelhante foi identificado em casos envolvendo agentes públicos como acusados.

A pesquisa constatou também longos períodos de duração dos casos, desde a ocorrência, a instauração da investigação até chegar na decisão judicial. Embora não seja característica exclusiva desse tipo de crime, no Brasil, verificou-se que o tempo de duração dos casos envolvendo agentes públicos ficou concentrada entre 60 a 107.9 meses. Sendo necessário ressaltar que muitos desses casos envolvem diversas vítimas ou mesmo diversos agressores, o que contribui para que haja certa lentidão por conta das inúmeras provas, oitivas e outras rotinas processuais. Contudo, os efeitos perversos da morosidade do julgamento dos casos de tortura no sistema de justiça criminal brasileiro abrem precedentes para pedidos de prescrição criminal, o que também é danoso no que se refere à responsabilização quanto a casos de tortura cometidos por agentes públicos. Além da prescrição, a demora no julgamento desses crimes e da decisão dos casos incide na continuidade do agente público suspeito da prática violenta na atividade policial ou de sua atividade na unidade de privação de liberdade.

Ainda com relação aos resultados, é notória a centralidade das provas para a tramitação do caso no sistema de justiça criminal. Quanto maior o número de provas (orais e técnicas), maior parece ser a tendência do caso resultar em um desfecho condenatório. Se elas são mal coletadas e produzidas, há uma tendência maior à absolvição por insuficiência de provas (artigo 386 VII do Código de Processo Penal (CPP) – absolvição por insuficiência de provas), do que pela prova de que o acusado não cometeu o crime (ex: CPP, artigo 386 incisos I - estar provada a inexistência do fato; II - não haver prova da existência do fato; IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; V – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal). Esse dado em si já revela que a questão da investigação

do crime de tortura é um ponto extremamente relevante.

Outro ponto diz respeito aos julgamentos dos casos propriamente ditos. A valoração da prova é feita pelo juiz, que recorre ao princípio do “livre convencimento” (artigos 157 e 381 do CPP). A partir desses dispositivos legais, os juízes têm a liberdade de tomar sua decisão baseada em sua própria consciência, mas limitado ao que consta nos autos. A condução de todo o processo penal está completamente subordinada ao magistrado, que dispõe da prerrogativa de interrogar réus e testemunhas, solicitar novas diligências e juntar provas, aceitar ou não petições, reconhecer ou não indícios apresentados no Inquérito Policial. Essa margem de discricionariedades resulta em sentimentos coletivos de que a Justiça, em certos casos, não se fixa necessariamente aos fatos e às provas contidas nos autos, mas que os julgamentos são permeados por elementos extrajudiciais (ADORNO, 1995). O quanto a palavra da vítima vai ser ou não considerada central, o quanto uma determinada testemunha (de defesa ou acusação) vai ser considerada importante ou não para elucidação dos fatos e/ou da autoria, o quanto o exame de corpo de delito vai ser observado de maneira relevante ou não para a comprovação da tortura, o quanto a ausência de outras provas (orais e técnicas) vai ser destacada pelo magistrado, tudo isso é ponderado pelo juiz no momento do julgamento. Além disso, outros fatores considerados extrajudiciais podem influenciar a decisão dos juízes. O campo jurídico não está alheio às desigualdades presentes na sociedade. Apesar da aparente neutralidade e imparcialidade do campo jurídico, ele é composto pelo próprio mundo social (BOURDIEU, 1989).

Quando o foco da atenção processual se dirige para os “móveis subjetivos”, tem-se a utilização de mecanismos que vão conferir um espaço de maior ou menor arbitrariedade por parte dos acusados ou defensores, em que a defesa pode utilizar argumentos baseados na conduta do acusado para sustentar que o réu é trabalhador, bom pai, bom filho, bom marido, provedor do lar, etc. Ao mesmo tempo também pode desclassificá-lo dizendo que é um desocupado, que apresenta antecedentes criminais e que sua palavra de nada valeria como verdade (ADORNO, 1994).

Desse modo, o processo de criação judiciária contém não apenas aspectos técnicos e procedimentais, mas conjuga uma trama em que vários personagens, cada qual a seu modo e de acordo com a posição que ocupa, “interpretam os estatutos legais e aplicam a lei a casos concretos”. A criação judiciária também está permeada por inúmeros preconceitos com relação à população “suspeita de ser perigosa e violenta” (ADORNO, 1994, p.140). A sentença judicial representa mais do que decisões baseadas na frieza da lei, mas revela sua inserção no interior do mundo social, com seus dramas, dilemas, impasses e infortúnios. O funcionamento normativo do aparelho penal resulta na afirmação de diferenças e desigualdades, na manutenção das assimetrias, na manutenção das distâncias sociais e das hierarquias.

Desse modo, nota-se na presente pesquisa que a valoração da prova pode variar de um processo para outro. Alguns juízes consideram a palavra da vítima nos casos de tortura um elemento importante, especialmente pela natureza desse tipo de crime, que ocorre longe dos olhos de testemunhas em locais de difícil acesso. Porém, apesar de reconhecerem essa importância, outros juízes preferem receber tais palavras com reservas. Esse tipo de posicionamento foi mais frequente em casos envolvendo agentes públicos como acusados.

O estudo de Jesus (2010) aponta uma tendência na qualificação da palavra da vítima e do acusado nos casos de tortura dependendo de quem são as partes envolvidas. Quando o caso envolve agentes privados no âmbito doméstico há uma tendência em se valorizar a palavra da vítima em detrimento da palavra do acusado. Quando o caso envolve agentes públicos aplicadores da lei, há uma tendência em se valorizar a palavra do acusado, justamente por ser um agente do estado, em detrimento da palavra da vítima, que pode ser um ex-detento, um suspeito criminoso ou uma pessoa presa.

Outro achado da pesquisa em relação aos julgamentos dos casos de tortura diz respeito à menção desse tipo de crime como hediondo. Na pesquisa realizada nos sistemas de busca dos Tribunais de Justiça, ao se utilizar a palavra tortura, não foi raro encontrar vários casos de tráfico de drogas que mencionavam esse tipo de crime como hediondo, equiparando-o ao crime de tortura na mesma gravidade. Contudo, em nenhum dos casos de tortura foi mencionado que este crime é hediondo. É interessante observar que para agravar os crimes de tráfico, a tortura seja utilizada como argumento relevante e na medida de crime hediondo, enquanto que nos próprios processos de crime de tortura, essa menção nem ocorra.

Em suma, podemos concluir a pesquisa em três dimensões de análise:

**1ª) Esta dimensão diz respeito à realização da pesquisa** - já se sabe que as instituições são resistentes a fornecerem dados, mas, além disso, também descobrimos que elas mesmas não organizam suas próprias informações, o que prejudica ainda mais a possibilidade de pesquisas. Elas não são transparentes, não apresentam uma rotina de prestação de contas de suas atividades (especialmente corregedorias) e o que produzem, neste sentido, está mais relacionado à quantidade do que à qualidade de seu desempenho.

**2ª) A segunda dimensão diz respeito aos resultados da pesquisa** - os dados que conseguimos mostram ainda a série de questões envolvidas no julgamento de crimes de tortura, especialmente aqueles casos que envolvem agentes públicos como acusados. A centralidade das provas, seja para comprovar a materialidade (se houve tortura ou não) e a autoria, é um nó presente em todos os casos investigados. Conseguimos perceber o quanto a coleta e produção de provas pode impactar no desfecho dos casos. Nos casos envolvendo agentes privados percebemos uma produção de provas relativamente maior do que nos casos envolvendo agentes públicos. Por um lado, trata-se de casos de naturezas diferentes. Naqueles envolvendo agentes privados, que ocorrem em ambientes domésticos, apesar da violência ser praticada na “obscuridade” do “lar”, vizinhos e parentes acabam sendo arrolados como testemunhas, e a produção de provas técnicas é considerável, inclusive alguns com perícia psicológica. Naqueles envolvendo agentes públicos, além de haver uma dificuldade maior de testemunhas, os locais onde a tortura ocorre são unidades de privação de liberdade sob custódia do Estado, protegidos pelos próprios agressores. Mesmo quando é possível provar as lesões da tortura, não é possível provar a autoria. A morosidade do julgamento dos casos é outro ponto, que resulta em uma série de pedidos de prescrição.

**3ª) A terceira dimensão diz respeito ao papel das instituições na produção de provas** - as provas são precárias porque os órgãos responsáveis por sua coleta e produção não apresentam esforços/empenho em trabalhar de forma qualificada, especialmente quando falamos de crimes de tortura. Justamente por ser um tipo de crime que exige investigação mais apurada e qualificada é que protocolos específicos foram criados (Protocolo de Istambul e Protocolo Brasileiro). Contudo, pelos processos e procedimentos administrativos que acessamos, esses protocolos parecem que não estão sendo seguidos adequadamente. Em alguns acórdãos (em especial em um do Paraná), o desembargador relator do caso foi categórico ao dizer que não tinha dúvidas de que era possível que a tortura tivesse ocorrido, mas que pela má qualidade das investigações, coleta e produção de provas na fase inquisitorial e em juízo, não tinha o que fazer.

Enquanto pesquisa social aplicada, abordando um tipo de crime que tem um enraizamento profundo nos aparatos de controle social no Brasil, foi possível agregar um conjunto de conhecimentos para as organizações da sociedade civil que militam na defesa dos direitos humanos e, sobretudo, para as organizações e institutos de pesquisa na área acadêmica. O formulário construído para a coleta de dados derivou de uma longa experiência acumulada em pesquisas anteriores e pode se constituir um instrumento para que novos diagnósticos sobre a situação das investigações e processamento dos crimes de tortura venham a ser feitos. O panorama aqui traçado, um tanto pessimista das instituições quanto à produção de informações sobre esse crime, não inviabiliza os esforços que são necessários reunir para que novas pesquisas possam ser realizadas de forma regular e para um efetivo monitoramento dessa situação.

Por fim, não só o material coletado, mas todas as demais fontes mobilizadas, juntamente com os obstáculos que se apresentaram no curso da pesquisa, permitiram apontar algumas recomendações que podem ser úteis tanto para o desenvolvimento de novas pesquisas como, e, acima de tudo, para um efetivo aperfeiçoamento das instituições direta ou indiretamente associadas ao enfrentamento da prática da tortura no Brasil.

## 5 RECOMENDAÇÕES

### Ao Ministério da Justiça

1 – Como recomendação geral, sugere-se ao Ministério da Justiça, juntamente com as secretarias de justiça, segurança e administração penitenciária, a instituição de uma política de incentivo à reestruturação e modernização dos órgãos de controle, especialmente as corregedorias, a fim de que eles possam desempenhar adequadamente suas atribuições. Isso implica em:

- a – Transparência. Elevar a transparência na atuação dos órgãos de controle por meio da divulgação de denúncias e de procedimentos instaurados e concluídos;
- b – *Accountability*. A atuação desses órgãos deve ser permanentemente monitorada para evitar o corporativismo e a impunidade, e eles devem ser submetidos a periódicas avaliações de desempenho mediante o uso de indicadores que englobem a transparência, a efetividade, a disponibilidade de recursos e a independência do órgão;
- c – Autonomia. Os órgãos de controle devem ter assegurada sua autonomia mediante a alocação de recursos humanos e materiais suficientes, garantia do mandato e processo de nomeação isento de favorecimentos;
- d – Capacitação. Os inquéritos policiais e procedimentos administrativos são excessivamente burocráticos e dispendiosos. Estudos devem ser desenvolvidos para capacitar e equipar delegados de polícia, investigadores e corregedores para focarem sua atuação na coleta de evidências relevantes, a fim de formar um conjunto probatório mínimo para tornar possível a ação penal (formação da justa causa) e reduzir o tempo gasto com diligências e despachos meramente protocolares.

2 – A segunda recomendação propõe ampliar o foco da pesquisa. Recomenda-se criar uma agenda de pesquisa sobre as violações de direitos humanos praticadas por agentes públicos contra cidadãos:

- a – As pesquisas devem incluir tanto a análise das violações quanto a atuação e desempenho das instituições de controle;
- b – As pesquisas sobre violações de direitos humanos e atuação das instituições de segurança pública e órgãos de controle devem ser mais específicas e sequenciadas. A pesquisa atual englobou tanto a investigação quanto o processamento dos crimes de tortura por um curto período de tempo. A melhor opção seria construir uma agenda de pesquisas sobre os temas a serem pesquisados e sequenciá-los, de modo a permitir a construção de conhecimento sistemático e sólido sobre o campo de direitos humanos;
- c – Futuras pesquisas devem contemplar separadamente a atuação das corregedorias, a atuação das delegacias de polícia, do Ministério Público, das varas de primeira instância e dos órgãos de segunda instância;

3 - O Ministério da Justiça deveria instituir um grupo de trabalho multidisciplinar para elaborar um procedimento próprio para a perícia nos crimes de tortura. A perícia psicológica deveria ser privilegiada no procedimento e outros elementos devem ser relevados, tais como a visita ao local da violência, a palavra de vítima e o uso de fotografias e filmagem da vítima e do local.

4 – Com relação ao Poder de Investigação, o Ministério poderia propor alteração normativa para assegurar ao Ministério Público poder de investigação criminal contra crimes praticados por agentes públicos contra cidadãos.

## **Ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP**

5 - Elaborar e publicar resolução destinada aos órgãos dos ministérios públicos estaduais responsáveis pelo controle externo das polícias e da administração penitenciária, para que estes possam centralizar e manter o registro público atualizado dos procedimentos, inquéritos e processos de crimes de tortura, que correm em todas as comarcas do estado (como faz o MP de Goiás), criando alguns marcadores, tais como: perfil do agente, perfil da ocorrência, perfil da(s) vítima(s), decisões judiciais em cada instância processual, atuação do Ministério Público, forma de realização da perícia pela polícia, preservando a identificação dos envolvidos;

6 - Articular com os ministérios públicos estaduais a instauração de inquéritos e ações civis públicas para investigar e regularizar a atuação das corregedorias de polícia;

7 - Criar indicadores para diagnosticar o perfil e número das ocorrências de tortura que tramitam nos Ministérios Públicos estaduais;

8 - Orientar os ministérios públicos estaduais a monitorar as investigações policiais e aquelas instauradas pelas corregedorias de polícia no trabalho de coleta de provas e a administrar o tempo da investigação;

9 - Promover formação contínua de promotores e procuradores sobre tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e, especificamente, no que diz respeito ao crime de tortura;

10 – Fomentar, junto às Escolas de Formação dos Ministérios Públicos estaduais e federal, a inclusão dessa temática na formação dos novos promotores e procuradores;

11 - Fomentar a criação de órgão interno do Ministério Público estadual e federal especializado no combate e prevenção à tortura.

## **Ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ**

12- Editar nova resolução ou aperfeiçoar a Resolução nº 121 de 2010 e a Seção V da Resolução nº 185 de 2013 do CNJ, no tocante aos sistemas de busca dos sites dos Tribunais:

- a) Para facilitar o acesso ao público, melhorando as ferramentas de busca e disponibilização dos dados nos sites dos respectivos Tribunais;
- b) Para dar transparência aos critérios de inclusão dos acordãos nos sites dos Tribunais e em relação à alimentação dos bancos de decisões;
- c) Para padronizar os critérios de busca nos sites dos Tribunais, unificando os campos de busca e estabelecendo palavras-chaves que permitam a pesquisa temática;
- d) Assegurar a disponibilização de todos acordãos na íntegra e não apenas da ementa.

13 - Manter registro público atualizado dos processos criminais e decisões judiciais de todas as instâncias de crimes de tortura, criando alguns marcadores, tais como: perfil do agente, perfil da ocorrência, perfil da(s) vítima(s), resultado das decisões judiciais em cada instância processual, sempre preservando a identificação dos envolvidos;

14 - Criar indicadores para diagnosticar o perfil e número de processos de tortura que tramitam nos juízos estaduais de primeira instância;

15 - Fazer diagnóstico da aplicação, por parte dos magistrados, da Recomendação CNJ nº 49 de 2014 do CNJ;

16 - Fomentar a aplicação da Resolução nº 49 de 2014 do CNJ, por meio de cursos de formação endereçados aos magistrados;

17 – Promover formação contínua dos magistrados sobre tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e, especificamente, no que diz respeito ao crime de tortura;

18 – Fomentar, junto às Escolas das Magistraturas estaduais e federais, a inclusão dessa temática na formação dos novos juízes.

### **Ao Conselho Nacional dos Defensores Públicos-Gerais - CONDEGE**

19 - Manter registro público atualizado de casos que dizem respeito ao crime de tortura acompanhados pela Defensoria Pública (cíveis e criminais) criando alguns marcadores, tais como: perfil do agente, perfil da ocorrência, perfil da(s) vítima(s), decisões judiciais em cada instância processual, valor da indenização obtida, preservando a identificação dos envolvidos;

20 - Criar indicadores sobre as ocorrências de tortura que tramitam nas Defensorias Públicas;

21 - Fomentar a criação de órgão interno da Defensoria Pública estadual especializado no combate e prevenção à tortura;

22 - Promover formação contínua de defensores públicos sobre tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e, especificamente, no que diz respeito ao crime de tortura;

23 – Fomentar, junto às Escolas de Formação das Defensorias Públicas estaduais, a inclusão dessa temática na formação dos novos defensores.

### **Ao Comitê Nacional de Combate e Prevenção à Tortura - CNCPT**

24 – Para impedir o corporativismo entre as instituições de controle levantado na questão “a”, apoiar a tramitação do projeto de lei federal que cria o instituto da audiência de custódia nos moldes do artigo 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica);

25 – Com relação à deficiência na produção de provas apontada na questão “b”, apoiar a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional que pretende transformar as perícias de natureza criminal em instituição essencial à função jurisdicional (PEC nº 325/2009);

26 – Articular com o CNJ, CNMP e CODEGE a criação de bancos de dados sobre crimes de tortura;

27 – Fomentar a realização de pesquisas acadêmicas sobre o tema da tortura;

28 – Fomentar a realização de cursos de formação sobre o crime de tortura para os operadores do sistema de justiça.

### **Para o Congresso Nacional**

29 – Para impedir o corporativismo entre as instituições de controle, aprovar lei que crie o instituto da audiência de custódia, nos moldes do artigo 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica;

30 – Aprovar Proposta de Emenda Constitucional que pretende transformar as perícias de natureza criminal em órgão essencial à função jurisdicional (PEC nº 325/2009).

### **Aos executivos estaduais**

31 – Assegurar a independência do órgão pericial criminal, deslocando-o da Secretaria de Segurança Pública e alocando-o em órgão que o deixe em condição autônoma com relação às forças de segurança;

32 – Criar ouvidorias externas das secretarias responsáveis pela administração prisional e das secretarias de segurança pública, bem como das polícias civil e militar;

33 – A tortura como prática de obtenção de confissão ou informação continua sendo vastamente utilizada. Para coibir este tipo de ação, é importante que tanto a abordagem quanto o interrogatório dos indivíduos sejam filmados;

34 – Para inibir a violência no momento da abordagem, a mesma instituição que prende não pode ser a mesma que custodia e esta última não deve aceitar o preso, com aparência de que sofreu violência, sem exigir a apresentação de alta médica, instauração de inquérito e pedido de exame de corpo de delito;

35 – Para impedir que a prescrição funcione como fator de impunidade, deve haver um monitoramento estrito da atuação dos órgãos de controle e estratégias novas devem ser criadas para reduzir o tempo da investigação e do processamento;

### **Aos legislativos estaduais**

36 – Aprovar lei que assegure a independência do órgão pericial criminal, deslocando-o da Secretaria de Segurança Pública e alocando-o em órgão que o deixe em condição autônoma com relação às forças de segurança;

37 – Aprovar lei que crie ouvidorias externas das secretarias responsáveis pela administração prisional e das secretarias de segurança pública, bem como das polícias civil e militar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sergio. Crime, justiça penal e igualdade jurídica: os crimes que se contam no tribunal do júri. **Revista USP – Dossiê Judiciário**, n. 21: p.133-151, 1994.
- ADORNO, Sergio.; IZUMINO, Wânia P. A Justiça no tempo e o tempo da justiça. *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP)*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 131-155, nov. 2007.
- BENEVIDES, Maria Vitória. Justificação da tortura: a eficácia, a punição e a 'proteção'. **Revista OAB-RJ**, nº 22, p. 237-256, jul. 1985.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **Violência, povo e polícia: Violência urbana no noticiário de imprensa**. São Paulo: Brasiliense/CEDEC,1983.
- BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1989. p. 209-254.
- BRITO, Alexandra Barahona de. Justiça Transicional e a política da memória: uma visão global. **Revista anistia política e justiça de transição**, vol. 1, 2009.
- BURIHAN, Eduardo Arantes. **A Tortura como Crime Próprio**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2008.
- CARDIA, Nancy (Coord). **Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência: Um estudo em 11 capitais de estado**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2012.
- CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **A definição do crime de tortura no ordenamento jurídico penal brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, 2006. n. 59.
- CERNEKA, H. A. *et al.* **Tecer Justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: ITTC, 2012.
- CORRÊA, Mariza. **Morte em família: representações jurídicas de papéis sexuais**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- FRANÇA, Genival Veloso de. **A perícia em casos de tortura. Seminário Nacional Sobre a eficácia da lei da tortura** [s.n.t]. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/denunciar/textos>>. Acesso em 06 de julho de 2014.
- FRANCO, Alberto Silva. Tortura: breves anotações sobre a Lei 9.455/97. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 19, p.56-72, jul/set. 1997.
- GIFFARD, Camille. **The Torture Reporting Handbook**. Essex: Human Rights Centre, University of Essex, 2000.
- GOULART, Valéria D. S. Fernandes. **Tortura e prova no processo penal Jurídico**. São Paulo: ATRAS/ Coleção Jurídicos, 2002.

IZUMINO, Wania P.; LOCHE, Adriana A.; SOUZA, Luiz A. Francisco de. Violência policial e o papel da perícia médica. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 33, p. 253-260, jan/mar. 2001.

JESUS, José de; JESUS, M. G. M. (2010) PASTORAL CARCERÁRIA. **Relatório sobre Tortura: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para prevenção da tortura. 2010**. Disponível em: [http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Relatorio\\_tortura\\_revisado1.pdf](http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Relatorio_tortura_revisado1.pdf). Última consulta em: 17 de julho de 2014.

JESUS, Maria Gorete Marques de. **O crime de tortura e a justiça criminal: um estudo dos processos de tortura na cidade de São Paulo**, São Paulo: IBCCRIM. 2010.

JURICIC, Paulo. **Crime de tortura**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2002.

LYRA, Diogo Azevedo. **A perpetuação da tortura em uma ordem democrática: expiação e marginalidade social no Brasil redemocratizado**. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado em Sociologia), IUPERJ, 2004.

MAIA, Luciano Mariz. "Os direitos humanos e a experiência brasileira no contexto latino-americano". In: **Cadernos de Direitos e Cidadania I**, São Paulo: ARTCHIP, 1999. p. 51.

MAIA, Luciano Mariz. **Do Controle Judicial da Tortura Institucional: À luz do direito Internacional dos Direitos Humanos**. Recife: Tese (Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas: Cotidiano e reforma na polícia civil**. São Paulo: Pagina Aberta, 1992.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional De Segurança Pública. **Diagnóstico Da Perícia**. Criminal No Brasil. Brasília. 2012.

OLIVEIRA, Roberta Cunha. Entre a permanência e a ruptura: o legado autoritário na condução de instituições políticas brasileiras e a justiça de transição. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, p. 123-135, 2012.

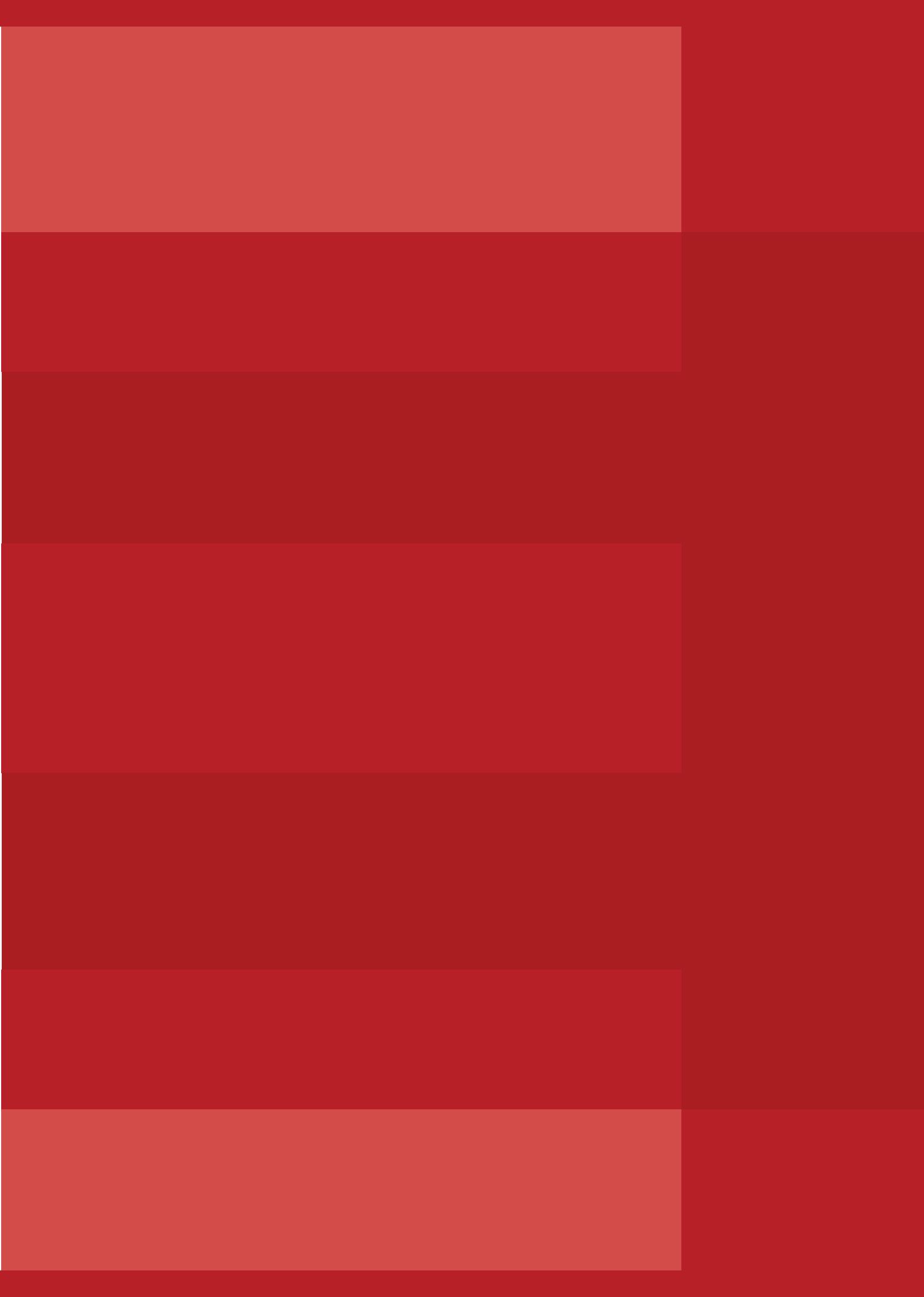
**Pesquisa de Jurisprudência de tortura no Brasil**. Núcleo de Pesquisa IBCCRIM/NEV/ACAT/Pastoral Carcerária/Conectas: São Paulo, 2014(no prelo).

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Algumas notas sobre a nova Lei de tortura - Lei n. 9455 de 7 de abril de 1997. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, n.54, maio 1997.

REJALI, Darius. **Torture and democracy**. Princeton University Press, 2008.

**PM do Paraná quer expulsar policiais acusados de tortura**. Pública do no Jornal Gazeta do Povo, em 4 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/pazsemvozemedo/conteudo.phtml?id=1251172/>>. Acesso em 25 de julho de 2014.

**PMs são denunciados por agressão, tortura e racismo após ação em Curitiba**. Publicado no Jornal Gazeta do Povo em 21 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1322480>>. Acesso em 26 de julho de 2014.





# 5

## O COMPORTAMENTO SUICIDA ENTRE PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E PREVENÇÃO NO BRASIL<sup>1</sup>

Dayse Miranda<sup>2</sup>; Dorian Borges<sup>3</sup>; Ignacio Cano<sup>4</sup>; Tatiana Guimarães<sup>5</sup>; Fernanda Novaes<sup>6</sup>; Mirella Santos Ribeiro<sup>7</sup>; Carmen Côrtes Furtado<sup>8</sup>; Lídiane Pereira Raposo de Menezes<sup>9</sup>; Alexandra Valéria Vicente da Silva<sup>10</sup>; Pablo de Moura Nunes de Oliveira<sup>11</sup>; Marcela dos Santos Reis<sup>12</sup>; Bárbara Gabriela Santos de Sá<sup>13</sup>; Renata Freitas Ribas<sup>14</sup>

### RESUMO

Esse artigo tem como objetivo discutir as dimensões e a gravidade das manifestações suicidas entre profissionais de segurança pública no Brasil. Nossa análise privilegiou os policiais militares por reunir inúmeros fatores estressantes em comparação aos demais profissionais da área de segurança. Para tanto, combinamos técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa. Traçamos o perfil sócio demográfico e profissional dos policiais militares brasileiros que comunicaram ideia suicida e tentativa de suicídio ao responder o questionário disponibilizado online pela Rede EAD da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça (SENASP/MJ), entre os meses de agosto e setembro de 2014. Os possíveis fatores associados aos casos de ideia suicida e tentativa de suicídio declarados à pesquisa por policiais também foram objeto de análise desse estudo. Por último, descrevemos ações

<sup>1</sup> Este artigo é derivado de pesquisa referente à área A.5: Suicídio entre Profissionais de Segurança Pública: Dimensão, Gravidade e Prevenção do Problema, realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisa em Saúde Coletiva - CEPESC, no âmbito do Projeto BRA/04/029: Pensando a Segurança, implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ) em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política, Professora e Pesquisadora do Laboratório de Análise da Violência – LAV/UERJ, Coordenadora da Pesquisa e do Grupo de Estudo e Pesquisa em Suicídio e Prevenção- GEPeSP/LAV/UERJ.

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia, Professor e Coordenador do LAV/UERJ.

<sup>4</sup> Doutor em Sociologia, Professor e Pesquisador do LAV/UERJ.

<sup>5</sup> Socióloga, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia-PPGSA/UFRJ. Pesquisadora do LAV/UERJ e membro do GEPeSP.

<sup>6</sup> Socióloga e doutoranda em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Pesquisadora do LAV/UERJ e membro do GEPeSP.

<sup>7</sup> Antropóloga formada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e colaboradora do GEPeSP/LAV/UERJ.

<sup>8</sup> Psicóloga do quadro de saúde da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ), mestre em Saúde Pública pela Ensp/Fiocruz e pesquisadora do GEPeSP/LAV/UERJ.

<sup>9</sup> Psicóloga do quadro de saúde da PMERJ e pesquisadora do GEPeSP/LAV/UERJ.

<sup>10</sup> Psicóloga do Batalhão de Operações Policiais Especiais da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, doutora em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da UFRJ e pesquisadora do GEPeSP/LAV/UERJ.

<sup>11</sup> Sociólogo e doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Pesquisador do LAV/UERJ e membro do GEPeSP.

<sup>12</sup> Psicóloga do quadro de saúde da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ), Mestre em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da UFRJ e pesquisadora do GEPeSP/LAV/UERJ.

<sup>13</sup> Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora do LAV/UERJ e membro do GEPeSP.

<sup>14</sup> Psicóloga, mestranda bolsista CNPq em Psicologia Clínica do Programa de Pós Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e colaboradora GEPeSP/LAV/UERJ.

inovadoras voltadas para a prevenção do comportamento suicida entre policiais militares em quatro cidades brasileiras. São elas: Rio de Janeiro, Porto Alegre, Santa Maria e Salvador. O estudo concluiu que policiais militares insatisfeitos com a valorização da polícia pela sociedade, as oportunidades de ascensão na carreira, o regulamento disciplinar e com pouco contato com os profissionais de saúde mental são mais vulneráveis à declaração de pensamentos e atos suicidas na amostra investigada. Por último, observamos que as organizações militares dos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e da Bahia têm um problema em comum: uma possível relação entre a inexistência de políticas de prevenção do suicídio entre policiais e a negligência institucional.

**Palavras-chave:** Polícia Militar. Comportamento Suicida entre policiais. Prevenção e Estudo de Casos.

## ABSTRACT

This article discusses the dimensions and seriousness of suicide symptoms among police personnel in Brazil. Our study focused on the military police because it is subject to more stressors than other agents in the public safety area. We used both quantitative and qualitative techniques, not in isolation, but in combination. We built the socio-demographic and professional profile of Brazilian military policemen who declared to have had suicidal ideations or who have attempted suicide. This information was obtained through online questionnaire distributed among all military personnel affiliated with the EAD/ SENASP/MJ network. Electronic data collection was carried during August and September 2014. The study analyzed factors associated with suicidal ideations and suicide attempts through survey data. We also scrutinized prevention policies in three states: Bahia, Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul. Preliminary conclusions underscore the poor relationship between the police and society in those policemen believe that they receive unfairly poor evaluations. Furthermore, the most vulnerable to ideations and parasuicides were those who claimed that the chances of upward mobility within the corporation were meager, those who expressed dissatisfaction with the disciplinary code and those with low self-esteem and poor or nonexistent contacts with the mental health professionals in the system. Finally, we found no evidence of a meaningful suicide prevention program in the states of Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul and Bahia.

**Keywords:** Brazilian military Police. Suicide Behaviors between police officers. Suicide Prevention Program and Case Studies.

## 1 INTRODUÇÃO

O clássico problema social, inicialmente estudado por Émile Durkheim, ocupa atualmente um lugar de destaque no ranking das dez principais causas de morte na população mundial em todas as faixas etárias. O grupo com idade entre 15 e 29 anos está na segunda posição em diferentes partes do mundo (OMS, 2002). O mais recente relatório da Organização Mundial da Saúde, intitulado “Preventing suicide: a global imperative” estima que oitocentas e quatro mil pessoas morreram por suicídio no ano de 2012. Essas cifras representam uma morte por suicídio “a cada 40 segundos” na população mundial (OMS, 2014). A taxa anual padronizada por idade seria de 11.4 por 100.000 habitantes.

Sem contar que aproximadamente 75% dos suicídios, entre os países que notificam esse evento, ocorreram em contextos culturais de médio-baixa renda. Esse dado é interessante, pois o suicídio é uma violência auto-infligida<sup>15</sup>, tradicionalmente conhecida como sendo um fenômeno típico de países ricos. Essa estatística sugere que a “velha” tese durkheimiana de que a pobreza é um fator protetivo do comportamento suicida parece não se sustentar mais.

<sup>15</sup> As violências autoinfligidas se referem ao “comportamento suicida e às diversas formas de automutilação. Sua descrição leva em conta desde pensamentos autodestruidores, planos para se ferir ou se matar até a realização do ato de dar cabo à vida” (MINAYO, 2005, p.206).

Países da América Latina, como o caso brasileiro, conhecidos pelas altíssimas cifras de mortalidade por homicídios, confirmam essa tendência de crescimento dos coeficientes de mortes por suicídio. Não se trata de taxas de mortes por suicídios e tentativas de suicídios, como as dos países do Leste Europeu e da América do Norte.

Nas últimas três décadas, 205.990 pessoas morreram por suicídio (Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde - SIM/MS) no Brasil. Quando comparamos a evolução do número de mortes por causas externas no país, observamos que houve um aumento de 275% dos homicídios; 153% dos suicídios e 119% dos acidentes, entre os anos 1980 e 2011 (WAISELFISZ, 2013, p.20). As taxas de mortes por causas externas sofreram um incremento de 28% no mesmo período. A taxa oficial de mortalidade por suicídio era estimada em 3,3 por 100.000 para a população geral em 1980, chegando a 5,1 por 100.000 habitantes no ano de 2011 (SIM/ MS). A taxa aumentou em 56%.

O suicídio é um fenômeno relativamente estável, conforme ressaltou Durkheim (2004). O número em cada estado não muda muito ano a ano. Porém, as taxas variam segundo gênero, o contexto social, meios utilizados e faixa etária (EVANS *et al.*, 2005). As informações da Organização Mundial de Saúde confirmam esse padrão. Tradicionalmente, homens morrem por suicídio mais do que as mulheres. Em países mais ricos, os homens morrem três vezes mais por suicídio do que as mulheres. Contudo, esse cenário não é similar em países em desenvolvimento (baixo-média renda): “a razão de chance entre homens e mulheres é menor: 1.5 homens para cada mulher” (OMS, 2014, p. 2). Em outras palavras, os homens têm quase duas vezes mais chances de morrer por suicídio do que as mulheres.

Nas idades mais avançadas, o suicídio aumenta muito, sobretudo entre os homens. Algumas das possíveis explicações levantadas para dar conta desse diferencial é a proporção mais alta de homens que se aposentam e são incapazes de lidar com o ócio pós-aposentadoria, a mais alta incidência de doenças e o mais baixo capital social, sugere Soares (2007). As taxas de suicídio em todas as regiões do mundo são mais altas no grupo de homens e mulheres com idade acima de 70 anos. Contudo, há países onde as taxas de suicídio são mais altas entre os jovens com a faixa etária de 15 a 29 anos de idade.

Souza, Minayo, Malaquias (2002) analisaram a evolução temporal da mortalidade por suicídio no Brasil, entre 1980 e 1999. Os autores observaram que os estados da Região Sul apresentaram taxas superiores à média nacional. Porto Alegre (Rio Grande do Sul) e Curitiba (Paraná) foram as capitais com os mais altos índices entre os jovens, quando comparadas às outras nove capitais, sinalizando a necessidade de um maior aprofundamento do estudo desse problema.

Léon e colaboradoras (2003) descrevem a tendência da mortalidade por suicídio e o perfil sociodemográfico, identificando diferenças de sexo e nível socioeconômico. As autoras analisaram a tendência das taxas brutas de suicídio, em Campinas e São Paulo, no período 1976-2001, segundo o sexo. A análise sociodemográfica dos óbitos, no período de 1996-2001, foi realizada a partir do Banco de Dados de Óbitos de Campinas. O estudo confirma a tendência sobre a mortalidade masculina. A taxa masculina de suicídios foi 2,7 vezes superior à das mulheres. Os riscos de morte por suicídio são maiores entre os homens e, aparentemente, também não guardam relação com o nível socioeconômico.

O elevado quantitativo de casos de tentativas de suicídio na população geral é problema a ser levado em questão. Estima-se que o número de tentativas de suicídio, segundo Botega *et al.* (2006), supere o de suicídio em pelo menos 10 vezes. Os autores citam um dado importante divulgado pela Organização Mundial da Saúde (BOTEGA *et al.*, 2004 *apud* BOTEGA *et al.*, 2006): “15 a 25% das pessoas que tentam o suicídio, tentarão novamente se matar no ano seguinte, e 10% das pessoas que tentam o suicídio, conseguem efetivamente matar-se nos próximos dez anos” (IDEM, 2006, p. 214).

Não obstante, as estatísticas de tentativas de suicídio disponíveis no país não são confiáveis. “Não existe nenhum sistema de registro nacional que monitore a real dimensão disso. As informações disponíveis compreendem estudos descritivos baseados em amostras de pacientes atendidos em serviços médicos”, explicam Botega e colaboradores (2006, p. 215). Daí a razão para os números reais

e os casos de tentativas notificados a partir dos registros de internações nos serviços de emergências serem discrepantes. Minayo (2005), assim como outros especialistas no tema, atribuem o problema de subnotificação do dado a fatores socioculturais e ao preenchimento impreciso dos instrumentos de levantamento de informações.

Quanto à associação entre o suicídio e as características ocupacionais, parte da literatura internacional aponta os policiais como um grupo de profissionais de alto risco. Kate (2008), por exemplo, compara as taxas de suicídio da polícia de São Francisco com a população geral, em 10 anos (1987-1997). A taxa de suicídio da população geral, segundo o autor, chegou a 21 por 100.000 habitantes, no referido período. Já entre policiais, a taxa foi de 33,33 por 100.000. O autor estima que a cada dois dias um policial se suicida em São Francisco.

O diferencial das taxas de suicídio de policiais e da população também é expressivo no Brasil. Musumeci e Muniz (1998, p.30) fizeram um mapeamento da vitimização de policiais militares e civis na cidade do Rio de Janeiro, e constaram que a taxa de suicídio da Polícia Militar carioca em 1995 foi 7,6 vezes superior à da população geral, ainda que 100% das mortes tenham acontecido durante a folga do policial.

Minayo *et al.* (2003), em sua pesquisa sobre as condições de trabalho, de saúde e a qualidade de vida de policiais civis da cidade do Rio de Janeiro, verificaram que 3,4% dos policiais informaram ter tido ideia de acabar com a própria vida e 0,4% efetivamente tentaram o suicídio nos últimos doze meses. Embora, as graves tensões psíquicas tenham sido praticamente omitidas pelos policiais entrevistados, a pesquisa contou com um grupo de policiais operacionais que verbalizou o cotidiano “tenso” de enfrentamento da violência e o risco eminente que cada um corre.

Apesar da gravidade do problema, o suicídio policial não tem recebido a devida atenção do poder público nem das organizações policiais internacionais e nacionais. Loh (1994) e Turvey (1995) explicam que uma das razões da invisibilidade do fenômeno do suicídio entre policiais deve-se à cultura hierárquica e autoritária da polícia. No Brasil, o descaso do poder público é condizente com o caráter tradicional das políticas de segurança pública no país. No estado do Rio de Janeiro, por décadas, gestores públicos priorizaram investimentos materiais (viaturas, rádio-comunicação e armas) em detrimento de políticas de valorização de recursos humanos de policiais civis e militares. Essa situação justifica a importância de se realizar estudos sobre o tema, especialmente, quando consideramos a dimensão chave do comportamento suicida, seja qual for a perspectiva de análise que se escolha, o sofrimento que leva um indivíduo ao ato suicida, tal como Werlang *et al.* (2004) destacaram.

O presente artigo visa analisar o comportamento suicida entre policiais militares nas 27 unidades federativas brasileiras<sup>16</sup>. O texto reúne os principais achados do projeto de pesquisa “Suicídio entre profissionais de segurança no Brasil: uma análise institucional”, financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça- SENASP/MJ<sup>17</sup>. Esse projeto combinou técnicas interativas entre pesquisador e objeto de pesquisa, incluindo “tentativa e erro”. As ações inovadoras de prevenção de manifestações suicidas também são apresentadas e discutidas à luz de três casos selecionados. São eles: as das Polícias Militares dos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e da Bahia.

Este documento está estruturado em quatro seções e subitens interligados. Iniciamos pela revisão

<sup>16</sup> A Instituição “Polícia Militar” foi selecionada pelo estudo por reunir diferentes fatores estressantes. Dentre os fatores ocupacionais estressantes enfrentados pela força pública, podemos citar: (a) exposição continuada às intempéries e à poluição ambiental; (b) horários prolongados; (c) salários baixos; (d) encontros tensos com a população e contatos com as piores tragédias humanas; (e) permanente risco de vida; e (f), no caso dos policiais militares, o tratamento disciplinar das humilhantes prisões administrativas etc.

conceitual de dois fenômenos violentos definidos pela literatura especializada. São eles: ideação suicida e tentativa de suicídio. A segunda seção é dedicada à descrição dos procedimentos metodológicos e do perfil da amostra pesquisada. Os fatores associados à ideação suicida e tentativa de suicídio entre policiais militares são objeto de análise da terceira seção. Na quarta, apresentamos as ações preventivas do comportamento suicida entre policiais militares identificadas nos estados de referência. Por último, seguem as conclusões e as referências bibliográficas.

## 2 IDEAÇÃO SUICIDA E TENTATIVA DE SUICÍDIO: DEFINIÇÕES

A literatura especializada classifica a violência autoinfligida de diferentes formas. Duas delas serão tratadas neste artigo. São elas: os pensamentos, ideias e desejos suicidas e as tentativas de suicídio. Essa seção é dedicada a uma breve descrição desses conceitos.

### 2.1 SOBRE IDEAÇÕES SUICIDAS

O suicídio assim como as tentativas de suicídio são conceitualmente fenômenos complexos e repletos de divergências. As definições de ideação suicida não são diferentes. A maioria dos estudos internacionais, conforme sublinharam Silva *et al.* (2006), conceitua ideação suicida como “relato espontâneo ou resposta a diferentes questionamentos, que abrangem desde pensamentos de que a vida não vale a pena ser vivida até preocupações contínuas” (p. 1840). Especialistas nacionais como Botega e colaboradores (2005) denominam ideações suicidas por desejos e pensamentos “comunicados”. Abordagens deste tipo apresentam limitações metodológicas, uma vez que pensamento não é uma variável passível de observação objetiva, explicam os autores.

Este artigo tomou como referência a definição de Botega *et al.* (2005). Sabemos que em nossa amostra há um contingente submerso, entre os que comunicaram e os não se dispuseram revelar seus pensamentos e atos de pôr fim na própria vida. Os participantes da pesquisa, que responderam “nunca ter tido ideações suicidas ao longo de suas vidas”, podem tê-lo feito por motivos diversos (valores morais, religiosos ou por ser um questionário autoaplicável). Daí a razão para admitirmos a existência de viés: as diferenças podem não ser observadas se o grupo controle estiver “contaminado” por ideação suicida não revelada. Assim como Botega *et al.* (2005), assumimos que as diferenças entre os casos suicida e controle estão entre o grupo que declara “ideação suicida” e o grupo que não declara.

A Organização Mundial da Saúde (OMS, 2002) estima que a ideação suicida é seis vezes mais frequente na população do que as tentativas de suicídio. Recentemente a OMS financiou um estudo Multicêntrico de Intervenção no Comportamento Suicida (SUPRE-MISS) em oito países. São eles: Brasil, Estônia, Índia, Irã, China, África do Sul, Sri Lanka e Vietnã. A pesquisa contou com a supervisão científica do *Australian Institute for Suicide Research and Prevention, Griffith University* (Brisbane, Austrália) e do *National Centre for Suicide Research and Prevention of Mental Ill-Health, Karolinska Institute* (Estocolmo, Suécia). Essa iniciativa buscou desenvolver métodos e bases científicas para futuros estudos sobre o comportamento suicida em diferentes contextos socioeconômico e cultural.

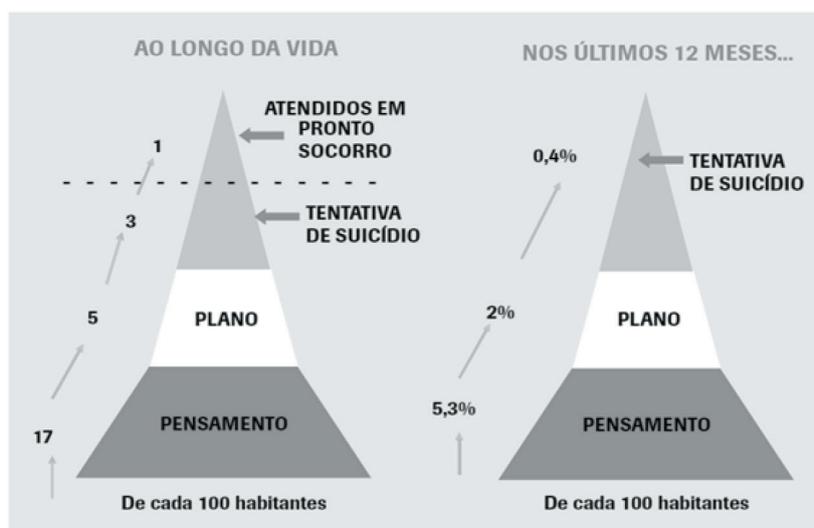
No Brasil, o projeto SUPRE-MISS foi desenvolvido na cidade de Campinas-São Paulo. A coleta de

<sup>17</sup> Essa investigação faz parte do conjunto de propostas selecionadas pela terceira edição do projeto Pensando a Segurança Pública (Edital de Pesquisas - Convocação nº 001/2014), lançado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O Projeto Pensando a Segurança Pública visa estabelecer parcerias com instituições públicas ou privadas para o desenvolvimento de pesquisas, no campo da segurança pública e da justiça criminal, em temas considerados prioritários pela SENASP para o desenvolvimento e o aprimoramento da política nacional de segurança pública.

base populacional foi feita no ano de 2003. A pesquisa em Campinas revelou que de cada 100 habitantes, ao longo da vida, 17 declaram pensamentos suicidas, 5 planejam, 3 tentam suicídio e apenas um é atendido em Pronto-Socorro. Essas estimativas são ainda menores em relação aos casos registrados nos últimos 12 meses. Para cada 100 habitantes, 5,3% tiveram pensamentos suicidas; 2% planejaram pôr fim a sua própria vida; e 0,4% chegaram a tentar suicídio.

A progressão da ideação para outras etapas do comportamento suicida (ideação-plano-tentativas de suicídios), na população geral da área urbana de Campinas-SP, é visível na Figura 1 (BOTEGA *et al.*, 2005).

Figura 1 – Progressão da ideação para outras etapas do comportamento suicida – Campinas-SP



Fonte: Botega *et al.*, Comportamento suicida na comunidade: fatores associados à ideação suicida. Revista Brasileira de Psiquiatria, 27(1), p. 2-5, 2005.

Pesquisas epidemiológicas sugerem que ideações e tentativas suicidas são fenômenos interdependentes. Fawcett e colaboradores (1993) estimam que 60% dos indivíduos que se suicidam tinham, previamente, ideação suicida. Esses percentuais sugerem que a gravidade e a duração dos pensamentos suicidas se correlacionam com a probabilidade de tentativa de suicídio. Kuo *et al.* (2001) confirmam esses resultados. Os autores investigaram 3.481 sujeitos em Baltimore (Estados Unidos) e encontraram uma incidência de 10% de tentativas de suicídio em pessoas que comunicaram ideação suicida 13 anos antes. Em contrapartida, pessoas que não haviam confessado ideação suicida antes, a incidência de tentativas entre as mesmas foi de 1,6%.

Gunnell e Frankel (1994) em seu estudo *Prevention of suicide: aspirations* revelaram que fatores como personalidade, apoio social e fatores socioculturais podem influenciar a sequência “ideação suicida – tentativa de suicídio – suicídio consumado”. Vilhjalmsson *et al.* (1998) concluíram que fatores relacionados ao estresse, suporte social, autoestima, uso de álcool, depressão, desesperança parecem ser comuns a diferentes etapas do processo. No que concernem aos fatores sociodemográficos (sexo, idade, filiação religiosa e situação conjugal), o estudo revelou a existência de diferenças estatísticas significativas entre os casos de ideações suicidas “declaradas” e o grupo “controle” (participantes que não informaram ideias suicidas e tentativas de suicídio). O grupo de maior prevalência de pensamentos suicidas na população investigada está associado ao gênero feminino e à condição conjugal divorciada, separada ou solteira.

## 2.2 SOBRE TENTATIVAS DE SUICÍDIO

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define as tentativas de suicídio como atos autodestrutivos diretos “não sucedidos”, cuja intenção de se matar ficou de alguma forma clara para aquele que o cometeu.

Segundo o Relatório Mundial Sobre Violência e Saúde, publicado pela OMS no ano de 2002, os registros oficiais sobre tentativas de suicídio em vários países são mais escassos e menos confiáveis do que os de suicídio. A maioria das ocorrências de tentativas de suicídio não chega ao conhecimento das autoridades de saúde. E quando chegam às unidades de assistência, os registros elaborados nas emergências hospitalares normalmente informam apenas a causa secundária, isto é, a lesão ou o trauma decorrente das tentativas que exigiram cuidados médicos (MINAYO, 2005, p.208).

No Brasil, no ano 2000, nove mil e trezentos e doze casos de tentativas de suicídios foram notificados às unidades do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse número não corresponde à realidade. Um exemplo disso são os registros de tentativas de suicídios notificados ao Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (SINITOX). Esse sistema abrange apenas as tentativas provocadas por envenenamento. Das ocorrências registradas no ano de 2000, referentes à intoxicação humana por agentes tóxicos, as tentativas de suicídio corresponderam a 20% do total. No ano de 2000, 14.649 episódios foram notificados no país (MINAYO, 2005, p. 215). O acesso a dados confiáveis de tentativa de suicídio no Brasil e no mundo é ainda mais difícil quando deslocamos o foco da análise para as organizações fechadas, como são as instituições policiais militares cujas estruturas são altamente hierarquizadas e rígidas. Estudiosos norte-americanos também enfrentam esses obstáculos (VIOLANTI, 2007).

Pesquisas nacionais e internacionais sobre o tema na população geral e entre policiais em sua maioria são desenvolvidas através de amostras clínicas. Neste artigo, as análises dos dados foram realizadas a partir de uma amostra cuja população está integrada à Rede Nacional de Ensino a Distância, subsidiada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça (Rede EAD/SENASP/MJ)<sup>18</sup>. Acreditamos, sem poder demonstrar, que esse público se diferencia dos demais profissionais de segurança da Polícia Militar por possuir maior capital humano<sup>19</sup>. Esses atributos os estimulam a buscar novos conhecimentos e/ou benefícios profissionais providos pela sua Instituição e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Esse trabalho considerou as tentativas de suicídio como fenômenos declarados à pesquisa (survey) aplicada numa amostra de policiais militares, membros da Rede EAD/SENASP. É o que veremos na segunda seção.

## 3 MÉTODO E FONTES

A análise dos dados se deu através da combinação de técnicas quantitativa e qualitativa. A primeira corresponde a um estudo quantitativo e do tipo transversal, sendo principalmente descritivo, mas também de associação entre variáveis por meio de testes estatísticos. As respostas institucionais ao comportamento suicida entre policiais militares também fazem parte do objeto de análise deste artigo. Buscamos discutir como as instituições policiais militares dos três estados selecionados - Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul e de suas respectivas capitais - percebem e tratam a questão das mortes por suicídio entre os seus profissionais. As experiências descritas nesse trabalho resultaram da análise de relatos coletados nas entrevistas abertas e nos grupos focais com atores institucionais distintos.

<sup>18</sup> A Rede EAD/SENASP-MJ foi criada em 2005 em parceria com a Academia Nacional de Polícia. O objetivo desta rede é promover através de um ambiente virtual a capacitação continuada de profissionais da área de segurança pública.

<sup>19</sup> A teoria do capital humano pressupõe a relação entre educação e rendimentos. Em outras palavras, a educação leva a maiores rendimentos do trabalho (SOARES, 2011).

A escolha dos referidos estados e capitais está baseada no pressuposto de quanto maior exposição a situações de risco de vitimização maior a vulnerabilidade de policiais militares ao comportamento suicida. As capitais Rio de Janeiro e Salvador apresentam altas taxas de mortalidade por agressões letais e causa indeterminada<sup>20</sup>, apesar da taxa de suicídio em Salvador ter sido instável entre os anos 2001 e 2011.

Porto Alegre e Santa Maria foram as duas cidades selecionadas no estado do Rio Grande do Sul. A primeira por apresentar uma das mais altas taxas de mortalidade por suicídio do país, seja na população geral, seja na população do sexo masculino. A segunda se deu em função do impacto do incidente na Boate Kiss<sup>21</sup> sobre a Brigada Militar (RS) e a população de Santa Maria. O Comandante-Geral da época explicou que uma das consequências do incêndio na Boate Kiss foi o aumento do número de mortes por suicídio entre Bombeiros de sua Instituição<sup>22</sup>. A chefia do Setor de Enfermagem do Hospital da Brigada Militar (HBM), entre outros profissionais da saúde, atribuem esse fenômeno à hostilidade por parte da população que passou a perceber o Corpo de Bombeiros como um dos responsáveis pelo incidente. Esse assunto será retomado posteriormente.

### 3.1 QUESTIONÁRIO

O levantamento das informações quantitativas foi feito através da aplicação de um questionário cujo tema central é Qualidade de Vida e Valorização do Profissional de Segurança Pública no Brasil. Esse instrumento está estruturado em sete blocos temáticos: o Perfil socioeconômico dos Policiais Militares; Estilo de Vida; a Trajetória Profissional; as Condições de Trabalho na Polícia; o Fazer Policial; Capital Social e as Redes Sociais e o Nível de Estresse. A sequência das perguntas respeitou, na medida do possível, o que tem sido discutido na literatura nacional e internacional, a ideia de estrutura das instituições policiais militares e o fato de que o instrumento de pesquisa seria autoaplicado.

A variável dependente/resposta (a variável a ser explicada) foi construída pela integração de duas perguntas do questionário. São elas: “P.45. Em algum momento da sua vida, o(a) Sr.(a) chegou a pensar em se matar?” e “P.53. Em algum momento da sua vida, o(a) Sr.(a) chegou a tentar se matar?”. A nova variável é composta por três categorias de respostas de policiais militares, que se excluem mutuamente. São elas: (i) ter declarado pensamentos, ideias suicidas, mas nunca ter tentado suicídio em algum momento da vida; (ii) ter pensado em se matar e sofrido tentativa de suicídio em algum momento da vida; (iii) não ter vivenciado, nem pensamento e nem algum ato suicida em algum momento da vida.

Um *link* para o acesso ao questionário foi enviado por e-mail para todos os Policiais Militares do Brasil, filiados à Rede Nacional de Ensino a Distância (EAD/SENASP-MJ)<sup>23</sup>, pela SENASP. Isso significa que cerca de 323 mil policiais militares de todo Brasil receberam este *link* para acessar o questionário. Deste total, 18.007 policiais militares preencheram os questionários. É relevante destacar que no Brasil, segundo estimativa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, há 410 mil policiais militares. Esse quantitativo evidencia que nem todos os policiais militares estão associados à Rede EAD da SENASP. A amostra utilizada pela pesquisa de referência não foi probabilística, ou seja, ela não representa toda a população escolhida para o estudo. Esta amostra é equivalente aos policiais militares que voluntariamente decidiram responder ao questionário. O Quadro 1 resume o número total de policiais militares, dos cadastrados pela Rede EAD/SENASP/MJ e dos participantes da pesquisa *online*.

<sup>20</sup> As mortes por intencionalidade desconhecida foram consideradas, pois segundo pesquisas norte-americanas (VIOLANTI, 1995) o suicídio entre policiais usualmente é classificado como acidente ou como causa indeterminada.

<sup>21</sup> Esse evento culminou em 242 mortes.

<sup>22</sup> Vale ressaltar que o Corpo de Bombeiros e a Polícia Militar fazem parte da estrutura organizacional da Brigada Militar do Rio Grande do Sul.

<sup>23</sup> A Rede EAD/SENASP-MJ foi criada em 2005 em parceria com a Academia Nacional de Polícia. O objetivo desta rede é promover através de um ambiente virtual a capacitação continuada de profissionais da área de segurança pública.

**Tabela 1 – Número total de Policiais Militares, dos cadastrados na Rede EAD/SENASP e dos que responderam à pesquisa online.**

	Número de Policiais Militares
Estimativa do total de Policiais Militares no Brasil- FBSP/SENASP	410 mil
Estimativa de Policiais Militares cadastrados na Rede EAD/SENASP	323 mil
Número de Policiais Militares que responderam à pesquisa online (amostra)	18.007

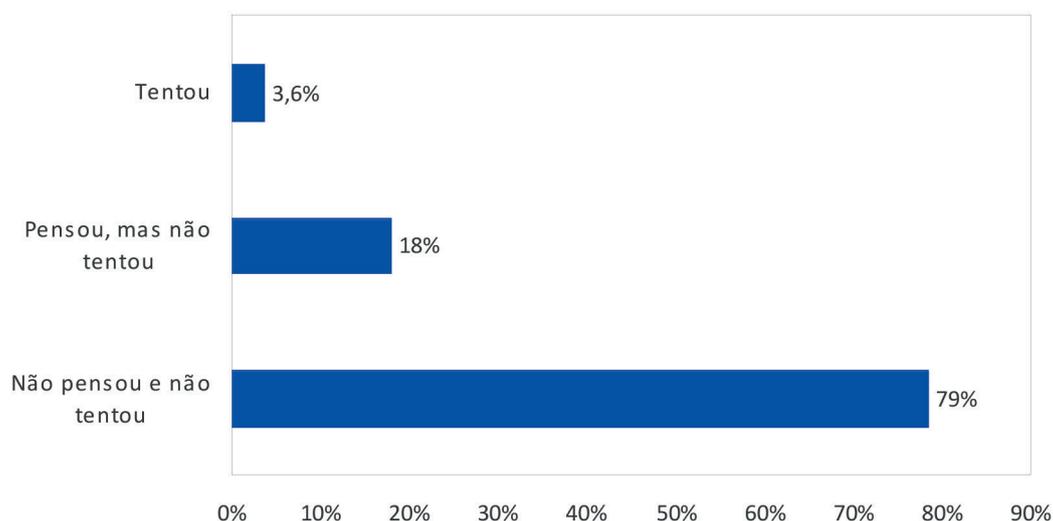
Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Foram preenchidos 18.007 questionários, os quais correspondem a um percentual de sucesso da ordem de 5,6%. Apesar desta amostra não ser representativa, mas apenas “indicativa” da população, o número de respondentes favorece as análises no sentido de garantir a significância dos cruzamentos entre as diferentes perguntas de interesse do estudo.

### 3.1.1 O PERFIL DOS PMS DECLARANTES DE IDEAÇÃO SUICIDA E TENTATIVA DE SUICÍDIO

Para traçar o perfil dos policiais militares que comunicaram pensamentos suicidas e tentativas de suicídio, é necessário comparar com aqueles que não declararam. Essa diferença entre os três grupos de participantes da pesquisa é visível no Gráfico 1. O total de não respondentes foi 864.

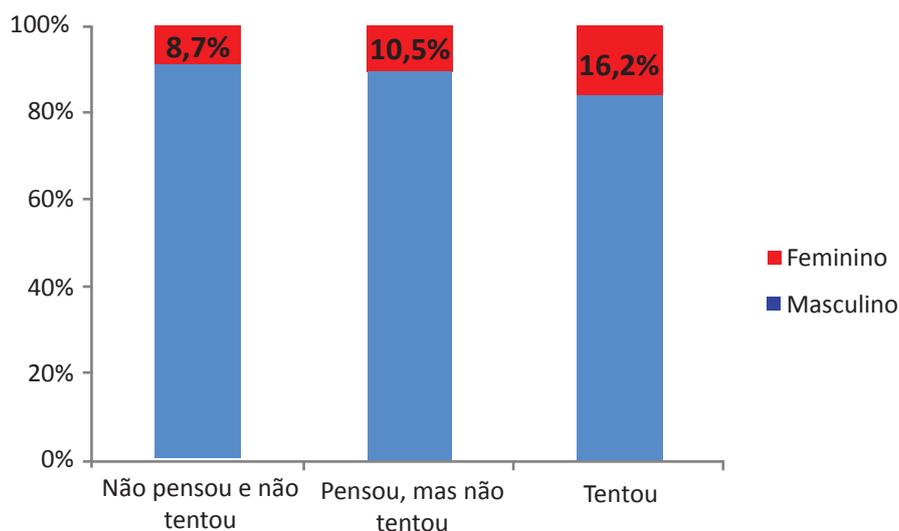
**Gráfico 1- Distribuição de Entrevistados por Categorias de Análise (N=18007)**



Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Quanto ao perfil sociodemográfico, a distribuição percentual por sexo dos policiais militares que participaram da pesquisa de referência - Suicídio entre Profissionais Policiais Militares no Brasil - não difere muito do efetivo nacional. De acordo com a Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, realizada pela SENASP/MJ, para o ano de 2011, o número de homens na instituição representa 85% ou mais do contingente<sup>24</sup>. Entretanto, a distribuição por sexo na amostra é diferente entre os três grupos analíticos: o percentual de mulheres é bem menor entre as que não pensaram e não tentaram (8,7%); esse percentual é um pouco maior para as que pensaram, mas não tentaram suicídio (10,5); e mais alta entre as policiais que tentaram o suicídio (16,2%).

**Gráfico 2 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo sexo**



\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Uma segunda maneira de analisar o efeito dos homens e das mulheres nesse fenômeno é trabalhar com as taxas de ideação suicida e de tentativa de suicídio por sexo. Esse recurso é valioso neste caso, sobretudo, porque estamos lidando com um grupo cuja profissão é eminentemente masculina (baixo índice global de feminização das forças policiais).

**Tabela 1 - Taxa de Ideação e de Tentativa de Suicídio para os Policiais Militares que participaram da pesquisa por sexo**

	Pensou, mas não tentou	Tentou
Masculino	17,7%	3,3%
Feminino	20,3%	6,3%

\* P-Valor<sup>25</sup> < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014

Pelas respostas dos policiais militares nesta pesquisa, verificamos que as mulheres pensaram e tentaram mais o suicídio do que os homens, proporcionalmente. Esse achado confirma uma evidência quase universal na literatura internacional, ou seja, a de que as mulheres pensam e tentam mais o suicídio do que os homens na população geral (TOM STURED *et al.*, 2008; SILVA *et al.*, 2006; BOTEGA *et al.*, 2005). O contrário se aplica ao fenômeno do suicídio consumado. Tanto na população geral quanto na Polícia, o grupo de maior risco está entre homens.

Quanto à idade, dentre os dados extraídos dos questionários respondidos, a faixa etária com maior percentual isolado é aquela entre 30 e 34 anos (22%). Já na comparação entre os três grupos analíticos, verificamos diferenças discretas, mas significativas. Entre os policiais militares que disseram que pensaram,

<sup>24</sup> Os dados sobre a distribuição do efetivo das policiais militares no Brasil por sexo são muito inconsistentes.

<sup>25</sup> O valor de probabilidade permite decidir se existe evidência suficiente para rejeitar a hipótese da nulidade. Em outras palavras, o p-valor informa quão provável seria obter uma amostra tal qual a que foi obtida, quando a hipótese da nulidade é verdadeira. Quando o p-valor é pequeno, as chances de assumir a diferença investigada são maiores e a hipótese nula é rejeitada. Contudo, se o pesquisador rejeitar a hipótese da nulidade, não significa que o mesmo tem a certeza absoluta (100% de confiança) de que a decisão tomada está correta. Sabe-se, apenas, que existe a probabilidade de erro. Tradicionalmente, a hipótese da nulidade deve ser rejeitada, quando o p-valor for menor do que 0,05 ( $p < 0,05$ ). Nesses casos, os resultados (as diferenças procuradas) são estatisticamente significantes (<http://soniavieira.blogspot.com.br/2012/09/o-que-e-p-valor.html>, acesso em 24/03/2015)

mas não tentaram suicídio, a faixa etária com maior frequência é a dos 30 a 34 anos. Já entre os policiais que informaram ter tentado suicídio, o intervalo de idade com mais entrevistados é a dos 35 a 39 anos. Com isso, podemos perceber que o grupo que declarou tentativa de suicídio tende a se concentrar, sobretudo, na faixa dos 35 a 49 anos (61,4%), como se vê na Tabela 2.

**Tabela 2- Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo faixa etária**

Faixa Etária	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
18 a 24 anos	323	2,3%	50	1,6%	13	2,0%	<b>386</b>	<b>2,1%</b>
25 a 29 anos	1974	14,0%	499	15,5%	88	13,5%	<b>2561</b>	<b>14,2%</b>
30 a 34 anos	3023	21,4%	808	25,1%	129	19,8%	<b>3960</b>	<b>22,0%</b>
35 a 39 anos	2982	21,1%	770	23,9%	164	25,2%	<b>3916</b>	<b>21,7%</b>
40 a 44 anos	2892	20,5%	670	20,8%	150	23,1%	<b>3712</b>	<b>20,6%</b>
45 a 49 anos	2163	15,3%	342	10,6%	85	13,1%	<b>2590</b>	<b>14,4%</b>
50 anos ou mais	747	5,3%	80	2,5%	19	2,9%	<b>846</b>	<b>4,7%</b>
<b>NR</b>	<b>28</b>	<b>0,2%</b>	<b>6</b>	<b>0,2%</b>	<b>2</b>	<b>0,3%</b>	<b>36</b>	<b>0,2%</b>
<b>Total</b>	<b>14132</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18007</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

A classificação por cor (Tabela 3) não revela diferenças muito expressivas entre os grupos. Há uma predominância de pardos entre os policiais militares que participaram da pesquisa, e a participação relativa é ainda maior no grupo dos que tentaram suicídio (52%). Numa análise comparativa dos policiais brancos, podemos perceber que estes tendem a ter um percentual mais alto entre os que pensaram e não tentaram suicídio.

**Tabela 3- Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo cor/raça**

Cor/raça	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Branca	5166	36,6%	1306	40,5%	244	37,5%	<b>6716</b>	<b>37,3%</b>
Preta	1432	10,1%	309	9,6%	51	7,8%	<b>1792</b>	<b>10,0%</b>
Parda	7189	50,9%	1494	46,3%	338	52,0%	<b>9021</b>	<b>50,1%</b>
Amarela	153	1,1%	50	1,6%	6	0,9%	<b>209</b>	<b>1,2%</b>
Indígena	67	0,5%	27	0,8%	5	0,8%	<b>99</b>	<b>0,5%</b>
<b>NR</b>	<b>125</b>	<b>0,9%</b>	<b>39</b>	<b>1,2%</b>	<b>6</b>	<b>0,9%</b>	<b>170</b>	<b>0,9%</b>
<b>Total</b>	<b>14132</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18007</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Ao analisar as taxas de ideação e de tentativa de suicídio por cor dos policiais que participaram da pesquisa, observamos que o grupo mais vulnerável é o indígena. Este grupo tem as taxas mais altas tanto para a ideação (27%) quanto para a tentativa de suicídio (5%) (Ver Tabela 4).

**Tabela 4 - Taxa de Ideação e de Tentativa de Suicídio para os Policiais Militares que participaram da pesquisa por cor/raça**

	Pensou, mas não tentou	Tentou
Branca	19,4%	3,6%
Preta	17,2%	2,8%
Parda	16,6%	3,7%
Amarela	23,9%	2,9%
Indígena	27,3%	5,1%

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Esse resultado corrobora com dados de um estudo realizado por Piennar *et al.* (2005), sobre ideação suicida entre policiais militares da África do Sul (SAPS). Os amarelos tiveram a segunda maior taxa de ideação (24%), por outro lado, uma das mais baixas taxas de tentativa de suicídio (2,9%). Já os pardos apresentaram a menor taxa de ideação (16%), mas foram aqueles que tiveram a taxa mais alta de tentativa de suicídio (aproximadamente 4%), seguida dos brancos (3%).

Em ambas as pesquisas, o número de participantes desse grupo étnico é pequeno. Logo, devemos analisá-lo com cuidado. Mas é preciso considerar a importância desse achado para a formulação de políticas públicas.

O nível de escolaridade, conforme pode ser observado na Tabela 5, para o conjunto de policiais que respondeu ao questionário, é relativamente alto. Mais de 30% disseram ter o curso superior completo. É possível estimar, a partir das informações contidas na tabela, que a maior parte dos policiais que pensou, mas não tentou o suicídio tem o curso superior completo (30%).

**Tabela 5 - Taxa de Ideação e de Tentativa de Suicídio para os Policiais Militares que participaram da pesquisa por Escolaridade**

Escolaridade	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Alfabetizado	5	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,0%
Ensino Fundamental incompleto	25	0,2%	7	0,2%	2	0,3%	34	0,2%
Ensino Fundamental completo	60	0,4%	14	0,4%	2	0,3%	76	0,4%
Ensino médio incompleto	247	1,7%	46	1,4%	13	2,0%	306	1,7%
Ensino médio completo	3714	26,3%	726	22,5%	137	21,1%	4577	25,4%
Superior incompleto	3294	23,3%	905	28,1%	213	32,8%	4412	24,5%
Superior completo	4332	30,7%	960	29,8%	168	25,8%	5460	30,3%
Pós-graduação	2415	17,1%	558	17,3%	114	17,5%	3087	17,1%
NR	40	0,3%	9	0,2%	1	0,2%	50	0,3%
<b>Total</b>	<b>14132</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18007</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

O nível de escolaridade dos policiais que tentaram o suicídio é um pouco diferente daqueles que só pensaram. Entre os que tentaram suicídio 33% têm o ensino superior incompleto, e 26% têm o superior completo. Esses percentuais sugerem que a escolaridade dos policiais militares, que comunicaram pensamentos e atos suicidas, é superior completo e incompleto, sendo este último mais significativo entre aqueles que tentaram<sup>26</sup>.

A situação conjugal é um fator que importa para compreender as diferenças entre grupos “vulneráveis” (aos pensamentos e atos suicidas) na amostra pesquisada. De acordo com a tabela a seguir, proporcionalmente, os solteiros têm um percentual mais baixo entre os que não pensaram e não tentaram (15%), quando comparados aos que pensaram, mas não tentaram (17%) e aos que tentaram suicídio (17%).

O percentual de policiais casados / união estável que não pensou e não tentou é de 78,3%; pensou, mas não tentou: 74,9% e tentou é de 70,2%. Conforme evidencia a Tabela 6, este grupo é menos suscetível ao comportamento suicida, portanto, o “casamento/morar junto” funciona como um fator de proteção para os policiais militares que participaram da pesquisa. Em contrapartida, a separação / divórcio / desquite pode ser pensado como um indicativo de risco para policiais (Não pensou e não tentou: 5,1%; Pensou, mas não tentou: 7,0%; Tentou: 9,8%). Essas informações confirmam o esperado segundo a literatura internacional (SORENSEN e RUTTER, 1991; PIENAR e RORTHMANN, 2005).

**Tabela 6 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo estado conjugal**

Estado Civil	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Solteiro(a)	2176	15,4%	549	17,0%	110	16,9%	<b>2835</b>	<b>15,7%</b>
Casado(a)/ morando com companheiro(a)	11063	78,3%	2414	74,9%	456	70,2%	<b>13933</b>	<b>77,4%</b>
Desquitado(a) ou separado(a) Judicialmente ou Divorciado	716	5,1%	227	7,0%	64	9,8%	<b>1007</b>	<b>5,6%</b>
Viúvo(a)	28	0,2%	10	0,3%	9	1,4%	<b>47</b>	<b>0,3%</b>
NR	149	1,1%	25	0,8%	11	1,7%	<b>185</b>	<b>1,0%</b>
<b>Total</b>	<b>14132</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18007</b>	<b>100,0%</b>

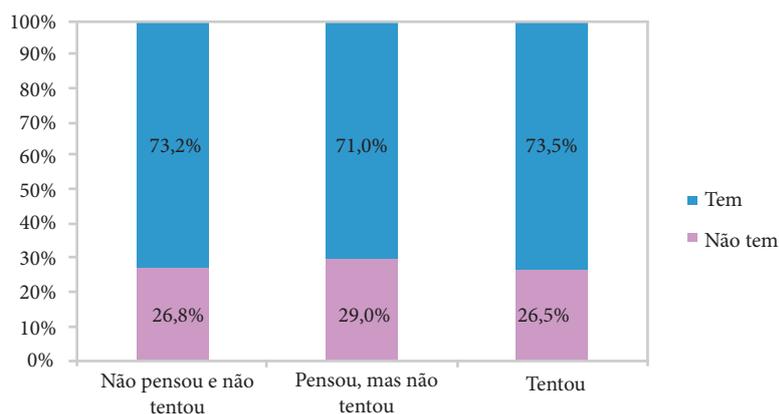
\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

A condição “ter filhos” também difere entre os grupos de participantes. Os resultados apresentados no Gráfico 3 são estatisticamente significativos, apesar das diferenças serem pequenas. Entre os que pensaram e não tentaram, o percentual de policiais militares que tem filho(s) é menor do que a dos outros dois grupos (71%), confirmando o resultado encontrado em outras pesquisas (Ver Gráfico 3). Em contrapartida, para os policiais militares que tentaram suicídio, 73% afirmaram ter filhos. Esse percentual foi similar ao dos que não pensaram e não tentaram (73%), contrariando uma das teses de Durkheim (2004) e estudos epidemiológicos.

<sup>26</sup> Esses resultados devem ser lidos com muita cautela. Os percentuais de escolaridade podem representar um viés da amostra.

**Gráfico 3 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo ter filho(s)**



\*\* P-Valor < 0,05

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

As estatísticas descritas acima não correspondem a um padrão. Um estudo piloto<sup>27</sup> desenvolvido com uma amostra de 224 policiais militares da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), no ano de 2011, confirmou os achados da literatura clássica. Miranda (2012) encontrou diferenças estatísticas significativas entre os participantes, que relataram ideação e tentativa de suicídio e o grupo que não relatou, e a condição “ter filhos”.

Quanto à filiação à religião, quase 46% dos participantes disseram que eram católicos; 15% se autocalificaram como evangélicos pentecostais; 15% não têm religião, mas acreditam em Deus; 12% são evangélicos não pentecostais; 5% se autocalificaram como espíritas kardecistas; 2% disseram que não tem religião e não acreditam em Deus; 1% se declararam do Candomblé/Umbanda e 2,5% disseram que possuem outra religião.

Ao analisar as filiações religiosas, a ideação suicida e as tentativas de suicídio comunicadas, observamos que o percentual de declaração católica reduz na ideação, e mais ainda na tentativa de suicídio (Ver Tabela 7). O oposto ocorre entre os sem religião e que acreditam em Deus, espíritas kardecistas e os adeptos do Candomblé e da Umbanda, ou seja, os percentuais de ideação e tentativa de suicídio são maiores. Já os evangélicos, pentecostais e não pentecostais reduzem o percentual na ideação e aumentam na tentativa de suicídio. Esses dados indicam uma relação entre filiação religiosa e o comportamento suicida para os policiais militares participantes da pesquisa.

**Tabela 7 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo Religião**

Filiação Religiosa	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Católica	6680	47,3%	1330	41,2%	215	33,1%	<b>8225</b>	<b>45,7%</b>
Evangélica pentecostal (Assembleia de Deus, Igr. Universal, etc.)	2177	15,4%	434	13,5%	114	17,5%	<b>2725</b>	<b>15,1%</b>
Não tem religião, mas acredita em Deus	1981	14,0%	612	19,0%	125	19,2%	<b>2718</b>	<b>15,1%</b>
Evangélica não pentecostal (Batista, Luterana, Presbiteriana etc)	1690	12,0%	348	10,8%	79	12,2%	<b>2117</b>	<b>11,8%</b>

<sup>27</sup> O estudo piloto citado refere-se ao projeto de pesquisa “Suicídio e Risco Ocupacional: o caso da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro”. Esse estudo contou com o auxílio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Trata-se de uma pesquisa de pós-doutorado, realizada no ano de 2011, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 7 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo Religião**

Filiação Religiosa	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Espírita Kardecista	619	4,4%	202	6,3%	54	8,3%	<b>875</b>	<b>4,9%</b>
Candomblé/Umbanda	151	1,1%	42	1,3%	10	1,5%	<b>203</b>	<b>1,1%</b>
Não tem religião e não acredita em Deus	203	1,4%	114	3,5%	15	2,3%	<b>332</b>	<b>1,8%</b>
Outra	332	2,3%	88	2,7%	22	3,4%	<b>442</b>	<b>2,5%</b>
<b>NR</b>	<b>299</b>	<b>2,1%</b>	<b>55</b>	<b>1,7%</b>	<b>16</b>	<b>2,5%</b>	<b>370</b>	<b>2,1%</b>
<b>Total</b>	<b>14132</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18007</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Trabalhos recentes chegaram a conclusões distintas. Bruce *et al.* (2004) constataram que a ideação suicida na população incide sem diferenças significativas entre as diversas religiões. Para esses autores, a religiosidade, sem considerar a filiação religiosa, pode exercer uma função protetora no que diz respeito ao suicídio. Hovey (1999) não encontrou uma relação significativa entre religião e ideação suicida ao longo da vida numa amostra de imigrantes latino-americanos. Por outro lado, o autor identificou uma associação negativa significativa entre a percepção da própria religiosidade e a ideação suicida: quanto maior a frequência aos cultos religiosos, menor a incidência de pensamentos suicidas entre imigrantes-americanos. Esses estudos sugerem que a associação entre o comportamento suicida e a religião passa pela análise da frequência aos cultos ou cerimônias religiosas, tal como autores de referência na área sublinharam (STACK *et al.*, 1983).

A frequência às reuniões religiosas pode apresentar diferentes aspectos, tanto no sentido da legitimação da filiação do indivíduo à religião autodeclarada, quanto na possibilidade de coesão e interação social a ser desenvolvida nesses ambientes. Essas questões serão retomadas na próxima seção quando discutirmos os fatores associados à ideação suicida e a tentativa de suicídio.

A pesquisa com policiais militares, integrantes da Rede EAD/SENASP, confirmou a hipótese da literatura. A Tabela 8 mostra que a menor regularidade aos cultos e cerimônias religiosas, por parte dos policiais militares que responderam ao questionário, aumenta os percentuais de ideação e de tentativa de suicídio.

**Tabela 8 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo frequência a cultos ou cerimônias religiosas**

Frequência a cultos ou cerimônias religiosas	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Diariamente	802	5,7%	124	3,8%	30	4,6%	<b>956</b>	<b>5,3%</b>
Ao menos uma vez na semana	4529	32,0%	844	26,2%	193	29,7%	<b>5566</b>	<b>30,9%</b>
Ao menos uma vez ao mês	2147	15,2%	524	16,2%	108	16,6%	<b>2779</b>	<b>15,4%</b>
Algumas vezes por ano	4378	31,0%	1068	33,1%	183	28,2%	<b>5629</b>	<b>31,3%</b>
No máximo uma vez ao ano	922	6,5%	241	7,5%	57	8,8%	<b>1220</b>	<b>6,8%</b>
Nunca	858	6,1%	315	9,8%	53	8,2%	<b>1226</b>	<b>6,8%</b>
<b>NR</b>	<b>496</b>	<b>3,5%</b>	<b>109</b>	<b>3,4%</b>	<b>26</b>	<b>4,0%</b>	<b>631</b>	<b>3,5%</b>
<b>Total</b>	<b>14132</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18007</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Para traçar o perfil profissional dos policiais militares da amostra, consideramos nesta análise a graduação dos policiais. A hierarquia e a disciplina são temas básicos nestas instituições militares. Os praças obedecem aos oficiais. Mas dentro destas categorias cada um é subordinado ao grau hierárquico superior, conferido por ato do governador ou por concurso. Para o estudo da ideação suicida e da tentativa de suicídio, a hierarquia pode ser uma variável importante, tendo em vista as atividades que cada categoria ou posto exerce e as relações de poder dentro da instituição. Podemos perceber que entre as praças há um aumento relativo de declarações de ideação suicida e tentativa de suicídio, em comparação aos relatos de oficiais. Para esta categoria funcional há uma redução das mesmas estatísticas relativas (Ver Tabela 9).

**Tabela 9 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo posto ou graduação**

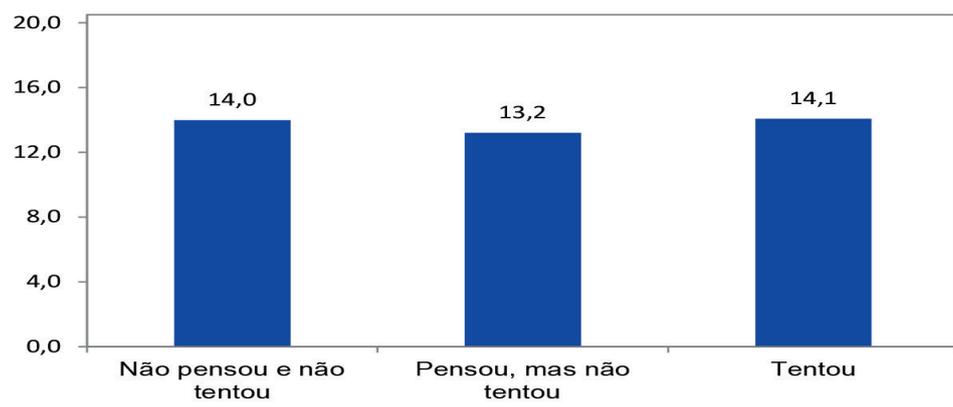
Postos ou Graduação	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
<b>OFICIAIS</b>								
Coronel	71	0,5%	8	0,2%	0	0,0%	<b>79</b>	<b>0,4%</b>
Tenente-Coronel	155	1,1%	15	0,5%	3	0,5%	<b>173</b>	<b>1,0%</b>
Major	298	2,1%	36	1,1%	3	0,5%	<b>337</b>	<b>1,9%</b>
Capitão	30	0,2%	11	0,3%	1	0,2%	<b>42</b>	<b>0,2%</b>
Primeiro-Tenente	962	6,8%	211	6,5%	40	6,2%	<b>1213</b>	<b>6,7%</b>
Segundo-Tenente	768	5,4%	174	5,4%	25	3,8%	<b>967</b>	<b>5,4%</b>
Aspirante	1582	11,2%	360	11,2%	74	11,4%	<b>2016</b>	<b>11,2%</b>
Subtenente	466	3,3%	67	2,1%	14	2,2%	<b>547</b>	<b>3,0%</b>
Aluno de Escola de Formação de Oficiais	92	0,7%	15	0,5%	2	0,3%	<b>109</b>	<b>0,6%</b>
<b>PRAÇAS</b>								
Primeiro-Sargento	214	1,5%	15	0,5%	3	0,5%	<b>232</b>	<b>1,3%</b>
Segundo-Sargento	2300	16,3%	590	18,3%	146	22,5%	<b>3036</b>	<b>16,9%</b>
Terceiro-Sargento	5944	42,1%	1476	45,8%	285	43,8%	<b>7705</b>	<b>42,8%</b>
Aluno de Escola de Formação de Praças	516	3,7%	97	3,0%	26	4,0%	<b>639</b>	<b>3,5%</b>
Cabo	416	2,9%	91	2,8%	14	2,2%	<b>521</b>	<b>2,9%</b>
Soldado	240	1,7%	45	1,4%	12	1,8%	<b>297</b>	<b>1,6%</b>
<b>NR</b>	<b>78</b>	<b>0,6%</b>	<b>14</b>	<b>0,4%</b>	<b>2</b>	<b>0,3%</b>	<b>94</b>	<b>0,5%</b>
<b>Total</b>	<b>14132</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18007</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

O tempo de permanência na Instituição é um segundo aspecto relevante para compreender a vulnerabilidade de policiais militares a pensamentos e aos atos suicidas. A pesquisa observou que considerando a média de anos na instituição, apesar de pequena, há diferença significava entre os grupos analisados (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo tempo (a média de anos) na PM



\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

O teste estatístico indica que existe uma relação entre a média de tempo de ingresso na Polícia Militar das unidades federativas participantes da pesquisa e o comportamento suicida (ideação suicida e tentativa de suicídio). Profissionais que estão menos tempo na instituição pensaram, mas não tentaram o suicídio; policiais que comunicaram tentativa de suicídio apresentaram uma média de tempo de entrada muito parecida com a dos policiais que não declararam pensamentos e atos suicidas.

Em síntese, concluímos que o perfil da amostra investigada pode ser caracterizado da seguinte forma:

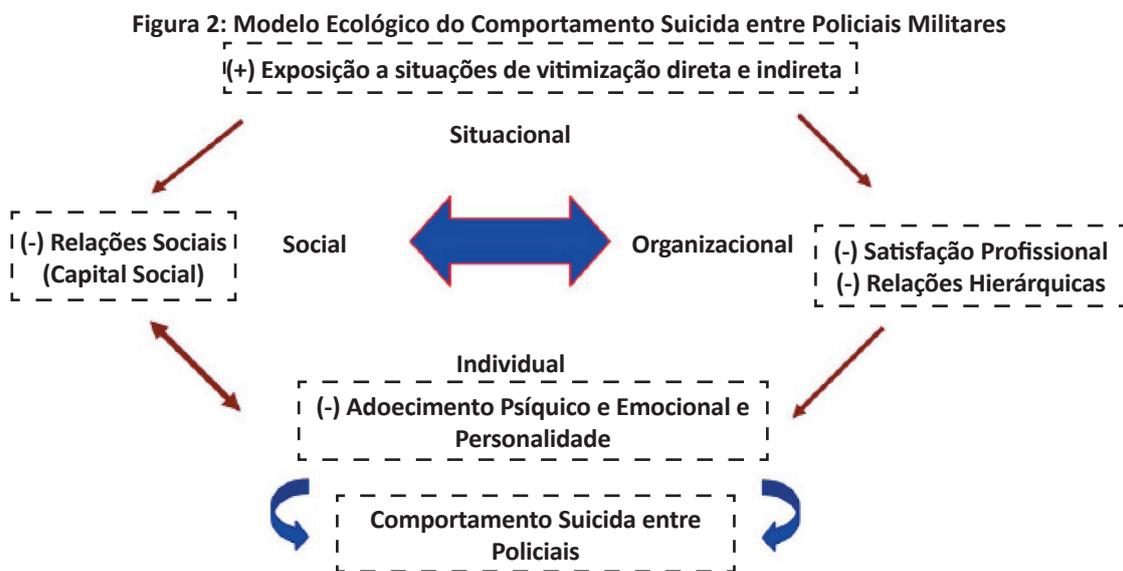
- **As mulheres pensaram (20,3%) e tentaram mais o suicídio (6,3%) do que os homens (17,7% e 3,3%) proporcionalmente, no nível de confiança de 99%.**
- **Policiais militares que comunicaram tentativa de suicídio em algum momento da vida tendem a se concentrar, sobretudo, na faixa dos 35 a 49 anos (61,4%);**
- **Policiais de raça indígena têm as taxas mais altas tanto para a ideação (27,3%) quanto para a tentativa de suicídio (5,1%);**
- **Entre os que tentaram suicídio, 32,8% têm o ensino superior incompleto, e 25,8% têm o superior completo;**
- **O percentual de declaração católica reduz na ideação, e mais ainda na tentativa de suicídio. Já os evangélicos, pentecostais e não pentecostais reduzem o percentual na ideação e aumentam na tentativa de suicídio. Esses dados sugerem uma relação entre a filiação religiosa e o comportamento suicida entre os policiais militares (participantes da pesquisa);**
- **No que concerne à religiosidade, a menor frequência aos cultos e cerimônias religiosas, por parte dos policiais militares que responderam ao questionário, aumenta os percentuais de ideação e de tentativa de suicídio. Esse achado confirma o esperado segundo a literatura especializada;**
- **Quanto à graduação dos policiais, verificamos que entre os praças há um aumento relativo de declarações de pensamentos suicidas e tentativa de suicídio em comparação aos soldados, cabos e sargentos que não comunicaram ideações e atos suicidas. O mesmo não é observável entre os oficiais policiais militares;**
- **Apesar da modesta diferença estatística entre os grupos analisados, podemos supor que a média de tempo de ingresso na PM está associada à ideação suicida e à tentativa de suicídio.**

- Por último, o perfil demográfico e profissional dos policiais militares, participantes da pesquisa de referência, deve ser interpretado com muita cautela. Esse cuidado se deve às características da amostra. Do total de participantes (n=18007), observamos que há maior incidência de homens (por se tratar de uma instituição predominantemente masculina), adultos de 35 a 49 anos, pardos, divorciado/separado/desquitado, alta escolaridade, praças e frequentadores de cultos ou cerimônias religiosas, sobretudo, não católicas. Esses atributos nos dificultam a chegar a conclusões confiáveis no que concerne às especificidades do grupo de participantes suicidas.

## 4 FATORES ASSOCIADOS À IDEIAÇÃO SUICIDA E TENTATIVA DE SUICÍDIO ENTRE POLICIAIS MILITARES

As questões relativas ao ambiente de trabalho em organizações policiais militares estão associadas às condições de trabalho, à cultura organizacional e aos fatores institucionais (regras formais e informais) que regulam o comportamento de seus profissionais de segurança pública. A categoria Polícia Militar, como já mencionamos, parece assumir características únicas e homogêneas no âmbito nacional (SAPORI, 2013). Contudo, na prática, escolhas e trajetórias institucionais assumiram contornos específicos ao longo da história dessas organizações. Esse fato pode ser exemplificado com mudanças que ocorreram em algumas Polícias Militares do país, nas duas últimas décadas. São elas: a revisão do regulamento disciplinar na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais; as melhorias salariais e novas contratações de profissionais no Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) - psicólogos e psiquiatras -, realizadas pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; os investimentos recentes em serviços de saúde psicossocial na Brigada Militar do estado do Rio Grande do Sul. Em contrapartida, a Polícia Militar do Estado da Bahia não acompanhou essa onda de transformações, conforme será visto mais adiante.

Esta seção discute os possíveis fatores associados estatisticamente às ideias suicidas “comunicadas” e tentativas de suicídio, entre os policiais militares que responderam ao questionário disponível *online*, entre agosto e setembro de 2014. Sob a influência do modelo ecológico do suicídio entre policiais militares, proposto por Miranda (2012), as interpretações apresentadas partiram do suposto de que os possíveis fatores estão interligados e englobam quatro dimensões: (1) organizacional; (2) situacional; (3) social e (4) individual. Essas dimensões são interdependentes. O presente artigo não discute os efeitos dos referidos fatores sobre o comportamento suicida entre policiais militares da amostra. Trata-se de uma análise descritiva das características dos entrevistados segundo as quatro dimensões de referência. A Figura 2 resume a dinâmica de interação entre os aspectos de cada dimensão, proposto por Miranda (2012).



Fonte: Miranda, Relatório de Pesquisa sobre “Suicídio e Risco Ocupacional”, CNPQ, 2012.

A lógica desse modelo segue a premissa de que a vulnerabilidade ao comportamento suicida entre policiais militares envolve quatro dimensões interativas<sup>28</sup>. As condições de trabalho (a formação profissional; o treinamento; o relacionamento com superiores; a escala de trabalho; a infraestrutura e os recursos materiais disponíveis no local de trabalho) e os fatores organizacionais (a subcultura; a hierarquia militar e o regulamento disciplinar; direitos de servidores; os valores, as crenças e a tradição) são elementos da categoria Policial Militar que merecem destaque na produção de conhecimento científico e preventivo de manifestações suicidas na Instituição.

A segunda dimensão é situacional. Nela estão os aspectos que caracterizam o contexto de risco, perda e de conflitos vividos por policiais militares. Segundo Minayo *et al.* (2003; 2008), risco e segurança, tal como percebidos pela polícia, são duas categorias intrínsecas à profissão de policial. Risco, do ponto de vista de policiais militares, caracteriza-se essencialmente nos confrontos armados, nos quais se expõem e podem perder a vida. A probabilidade que têm de sofrerem graves lesões, traumas e mortes, encontra respaldo nas altas taxas de óbito por violência de que são vítimas, dentro e fora de seu ambiente de trabalho (SOUZA e MINAYO, 2005).

Buscamos também compreender o quanto fatores sociais, como as relações e a regularidade de contatos estabelecidos na polícia e na família, assim como a participação em atividades promotoras da ação coletiva podem ser fatores protetivos de ideação suicida e tentativa de suicídio no universo pesquisado.

A quarta e última dimensão examinada remete aos aspectos individuais no que concerne ao adoecimento psíquico e emocional do policial militar, como, por exemplo, os problemas com sono, medo, falta de energia e ansiedade.

## 4.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A primeira dimensão investigada são as características ocupacionais e organizacionais. A Polícia Militar é uma organização cujos profissionais de segurança em sua grande maioria exercem uma atividade remunerada “extra”. Etnografias nacionais (MUNIZ, 1999) nos ensinaram que policiais militares realizam o tradicional “bico” fora do seu horário de serviço, ou seja, atividades de segurança privada. A pesquisa com policiais militares, integrados à Rede EAD/SENASP, por outro lado, contradiz o esperado. As diferenças entre os percentuais das respostas de policiais, que declararam não exercer com regularidade outra ocupação remunerada nos três grupos de referência, são modestas, apesar de serem estatisticamente significativas.

A Tabela 10 evidencia que 71,% do total de entrevistados não exercem “outra ocupação remunerada”<sup>29</sup>, além da atividade policial.

<sup>28</sup> Para obter maiores informações sobre o modelo proposto, consultar Miranda (2012).

<sup>29</sup> É importante relativizar esse dado, uma vez que o bico é ilegal, os participantes da pesquisa podem ter tido receio em responder essa questão. Essa condição pode estar enviesando a taxa apresentada.

**Tabela 10 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo exercício regular de outra ocupação remunerada**

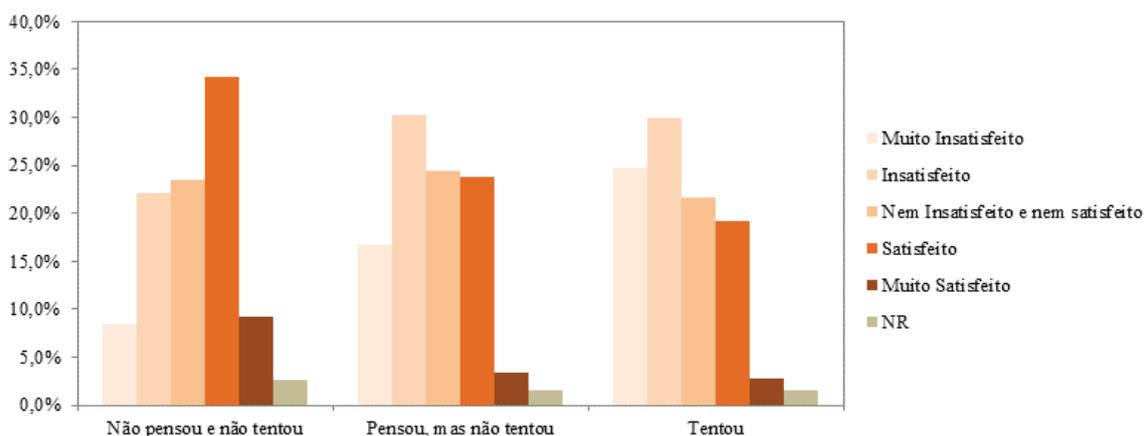
Outra ocupação remunerada	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Não	10507	72,7%	2113	65,5%	412	63,4%	13032	71,1%
Sim, na Segurança Privada	835	5,8%	285	8,8%	59	9,1%	1179	6,4%
Sim, em outros segmentos profissionais	2098	14,5%	555	17,2%	127	19,5%	2780	15,2%
Sim, na Segurança Privada e em outros segmentos profissionais	543	3,8%	162	5,0%	39	6,0%	744	4,1%
<b>NR</b>	<b>473</b>	<b>3,3%</b>	<b>110</b>	<b>3,4%</b>	<b>13</b>	<b>2,0%</b>	<b>596</b>	<b>3,3%</b>
<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18331</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

A segunda opção mais declarada entre os três grupos de participantes foi “exercer uma ocupação em outros segmentos profissionais”: 14% dos que não pensaram e nem tentaram; 17% dos que pensaram, mas não tentaram e 19% dos que tentaram se matar. Em contrapartida, a segurança privada foi a ocupação menos citada nos três grupos: 6% (controle); 9% (Ideação) e 9% (Tentativa). A segurança privada no universo pesquisado parece não ser mais uma referência de remuneração alternativa. Não obstante, policiais que declararam exercer com regularidade outra ocupação remunerada apresentam a maior prevalência de ideação e tentativa de suicídio. Esse dado corrobora a perspectiva que pressupõe uma relação entre o estresse do trabalho e outras atividades e as maiores chances de comportamento suicida.

**Gráfico 5 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo como se sente ao trabalhar na Polícia**



\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014

O Gráfico 5 ilustra que há diferenças estatisticamente significativas entre casos declarados de ideação suicida, tentativa de suicídio e os não que não pensaram e não tentaram, no que diz respeito à satisfação com o trabalho na Polícia Militar. Dos participantes que informaram ter pensado, mas não tentado por fim à sua vida, 30% confessaram se sentir insatisfeitos em trabalhar na Polícia. O mesmo percentual se repete para o grupo daqueles que tentaram se matar. Entre os que “não relataram ideação e tentativa de suicídio”, 34% disseram se sentir satisfeitos em trabalhar na polícia. Esses dados sugerem que o sentimento de satisfação profissional torna o policial militar (entre aqueles que participaram da pesquisa) mais protegido ao comportamento suicida.

A magnitude do sentimento de insatisfação em trabalhar na Polícia confessado pelos participantes da pesquisa foi examinada segundo 12 categorias relacionadas ao ambiente de trabalho do policial militar. Das dimensões de insatisfação com o trabalho consultadas na Polícia, três delas se destacaram em termos de diferenças percentuais. São elas: a “Valorização da Polícia por parte da Sociedade”: 83% (Tentativa de Suicídio); 83% (Ideação Suicida) e 73% (Controle); as “Oportunidades de Ascensão na Carreira”: 82% (Tentativa de Suicídio); 75% (Ideação Suicida) e 70% (Controle); e o “Regulamento Disciplinar da Instituição (PM)”: 77% (Tentativa de Suicídio); 73% (Ideação Suicida) e 61% (Controle). Encontramos diferenças estatísticas, no nível de 99% de confiança, entre os três grupos de entrevistados para todas as 12 categorias consultadas na tabela abaixo.

**Tabela 11 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo insatisfação com algumas características no trabalho na PM**

<b>Categorias de Insatisfação relacionadas ao ambiente de trabalho do policial militar</b>	<b>Não pensou e não tentou</b>	<b>Pensou, mas não tentou</b>	<b>Tentou</b>
Amizades entre colegas do atual local de trabalho na PM*	6,7%	11,8%	16,2%
Direito a gozar Férias Anuais*	11,3%	18,0%	25,5%
Relacionamento com o atual Comandante/Chefe de unidade*	15,3%	25,2%	26,0%
Tratamento que recebe do Superior na PM*	26,0%	39,7%	47,5%
Escala de Trabalho na atual unidade/seção*	31,5%	42,4%	48,2%
Salário Mensal*	56,0%	66,3%	70,2%
Infraestrutura e os recursos materiais disponíveis no atual local de trabalho*	57,1%	67,6%	70,5%
Treinamento oferecido pela Instituição (PM)*	60,9%	72,2%	76,5%
Regulamento Disciplinar da Instituição (PM).*	61,2%	73,2%	76,9%
Serviço de Saúde oferecido pela PM*	62,3%	69,2%	75,2%
Oportunidades de Ascensão na Carreira*	66,9%	75,1%	81,7%
Valorização da Polícia por parte da Sociedade*	73,4%	83,4%	83,5%

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESQ/SENASP, 2014

As características organizacionais da Polícia Militar são importantes para a compreensão desses dados. Valores e crenças, que formam a cultura da Polícia Militar, influenciam tanto as relações interpessoais no ambiente de trabalho quanto as interações com o público. Silva Neto (1995), analisando a Polícia Militar do estado de Minas Gerais (PMMG), ressaltou que essa instituição era fechada. No ambiente de trabalho policial militar a criatividade e, conseqüentemente, o desenvolvimento humano e profissional, explica o autor, não são valorizados. Esses atributos produzem e reforçam práticas de dominação entre superiores e subordinados, garantindo o funcionamento interno da organização policial militar. Desse tipo de relação nasceu um forte sentimento de insatisfação com o trabalho na PMMG. A rigidez da estrutura organizacional da PM restringe o exercício da autonomia de seus profissionais de segurança, conforme ressaltou Muniz (1999, p. 149-151), deixando-os insatisfeitos com o resultado do seu trabalho, em particular, quando sofrem pressões e cobranças institucionais e sociais.

A segunda dimensão considerada pelo estudo são as Situações de Risco e Vitimização (direta e indireta) às quais todo policial está sujeito. Teorias fundadas nas abordagens das oportunidades ganharam destaque nos estudos de crimes/vitimização. A teoria das atividades rotineiras – *Routine Activity Approach*, desenvolvida por Cohen e Felson (1979) – é uma delas. Os autores buscam explicar a relação entre a vítima e o ofensor não por meio das características dos criminosos, mas das circunstâncias em que os crimes ocorrem. A proximidade entre ofensor e vítima, a exposição e a atratividade da vítima

em potencial são fatores geradores de oportunidades para a ocorrência do evento de crime/vitimização. O primeiro é favorecido pelos padrões de uso do tempo, por parte dos indivíduos, entre atividades de trabalho e lazer. A exposição refere-se à visibilidade ou à acessibilidade física da pessoa ou do objeto alvo do crime, para o criminoso. A atratividade, por sua vez, está relacionada ao possível ganho material ou desejo simbólico que o potencial alvo desperta no ofensor motivado.

A perspectiva das “oportunidades”, desenvolvida por Hindelang *et al.* (1978) também fundamenta o referencial analítico desse estudo. Os autores investigaram como o estilo de vida – *Life-Style Model* – do indivíduo e as oportunidades geradas por ele influenciam a probabilidade de vitimização. O pressuposto aqui é o de que o estilo de vida adotado pelos indivíduos influencia o nível de risco das situações às quais se submetem.

Inspirados nos principais argumentos das abordagens das oportunidades do crime/vitimização, testamos a relação entre o comportamento suicida e as situações de risco do ambiente de trabalho policial; as vitimizações diretas sofridas por arma de fogo em serviço e na folga sofridas nos últimos 12 meses, nos últimos cinco anos e/ou desde a entrada na Polícia Militar. E, por último, investigamos a associação estatística entre ideação suicida e tentativa de suicídio e a perda de colega e/ou amigo por homicídio e/ou suicídio.

A hipótese aqui é de que quanto maior for a exposição às situações de risco de vitimização direta (letal e não letal) e indireta (letal e não letal), maior será a vulnerabilidade de policiais militares a declarar pensamentos suicidas e tentativas de suicídio.

A pergunta a seguir indagava se o entrevistado havia sofrido ferimento por arma de fogo enquanto estava em serviço; se positivo, com qual frequência, considerando três categorias temporais: “Últimos 12 meses”, “Últimos 5 anos” e “Desde entrada PM”. As três tabelas subsequentes apontam essa vitimização para cada uma das categorias: Não pensou e não tentou, Pensou e não tentou e tentou.

As tabelas 12 confirmam o esperado, apesar da diferença percentual entre os três grupo ser modesta. A tabela 12.a revela que entre os PMs que não declararam ideação suicida e tentativa de suicídio (o grupo controle) e que haviam sofrido ferimentos por arma de fogo em serviço desde a entrada na PM, 4,4% disseram que já tinham vivenciado essa experiência de 1 a 3 vezes; essa mesma estatística para os que sofreram ferimentos nos últimos cinco anos foi de 1,6% e 0,7% nos últimos 12 meses.

**Tabela 12.a - Policiais Militares que não pensaram e não tentaram suicídio segundo ferimento por arma de fogo enquanto estava em serviço**

	Não pensou e nem tentou					
	Últimos 12 Meses*		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	14345	99,2%	14196	98,2%	13768	95,2%
De 1 a 3 vezes	99	0,7%	234	1,6%	637	4,4%
De 4 a 6 vezes	4	0,0%	14	0,1%	29	0,2%
Mais de 7 vezes	8	0,1%	12	0,1%	22	0,2%
<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

A tabela 12.b mostra que entre os PMs que declararam ideação suicida e que haviam sofrido ferimentos por arma de fogo em serviço desde a entrada na PM, aproximadamente 6% informaram que já tinham vivenciado essa experiência de 1 a 3 vezes; essa mesma estatística para os que sofreram ferimentos nos últimos cinco anos foi de 2,4% e 1,1% nos últimos 12 meses.

**Tabela 12.b - Policiais Militares que pensaram mas não tentaram suicídio segundo ferimento por arma de fogo enquanto estava em serviço**

	Pensou, mas não tentou					
	Últimos 12 Meses*		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	3191	98,9%	3144	97,5%	3027	93,9%
De 1 a 3 vezes	34	1,1%	78	2,4%	191	5,9%
De 4 a 6 vezes	0	0,0%	0	0,0%	2	0,1%
Mais de 7 vezes	0	0,0%	3	0,1%	5	0,2%
<b>Total</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor &lt; 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Quase 11% dos PMs que declararam tentativa de suicídio, confessaram ter vivenciado essa situação em serviço de 1 a 3 vezes, desde que entraram na PM; 5% nos últimos 5 anos e aproximadamente 3% nos últimos 12 meses (Ver Tabela 12.c)

**Tabela 12.c - Policiais Militares que tentaram suicídio segundo ferimento por arma de fogo enquanto estava em serviço**

	Tentou					
	Últimos 12 Meses*		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	631	97,1%	611	94,0%	569	87,5%
De 1 a 3 vezes	18	2,8%	33	5,1%	70	10,8%
De 4 a 6 vezes	0	0,0%	4	0,6%	8	1,2%
Mais de 7 vezes	1	0,2%	2	0,3%	3	0,5%
<b>Total</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor &lt; 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

As tabelas 13 também confirmam o esperado. Dos policiais militares que não declararam ideação suicida e tentativa de suicídio, e que haviam sofrido ferimentos por arma de fogo na folga desde a entrada na PM, aproximadamente 2% informaram que já tinham vivenciado essa experiência de 1 a 3 vezes; essa mesma estatística para os que sofreram ferimentos nos últimos cinco anos foi de 0,8% e 0,4% nos últimos 12 meses (Ver Tabela 13.a).

**Tabela 13.a - Policiais Militares que não pensaram e não tentaram suicídio segundo ferimento por arma de fogo enquanto estava em folga**

	Não pensou e não tentou					
	Últimos 12 Meses		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	14393	99,6%	14325	99,1%	14175	98,1%
De 1 a 3 vezes	56	0,4%	121	0,8%	267	1,8%
De 4 a 6 vezes	2	0,0%	5	0,0%	8	0,1%
Mais de 7 vezes	5	0,0%	5	0,0%	6	0,0%
<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor &lt; 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014

A tabela 13.b mostra que entre os PMs que declararam pensamento suicida, mas não tentaram suicídio, e que haviam sofrido ferimentos por arma de fogo na folga desde a entrada na PM, 2,9%

confessaram que já tinham vivenciado essa experiência de 1 a 3 vezes; essa mesma estatística para os que sofreram ferimentos nos últimos cinco anos foi de 1,5% e 0,6% nos últimos 12 meses.

**Tabela 13.b - Policiais Militares que pensaram mas não tentaram suicídio segundo ferimento por arma de fogo enquanto estava em folga**

	Pensou, mas não tentou					
	Últimos 12 Meses		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	3204	100,0%	3176	98,5%	3127	97,0%
De 1 a 3 vezes	20	0,6%	47	1,5%	94	2,9%
De 4 a 6 vezes	0	0,0%	0	0,0%	2	0,1%
Mais de 7 vezes	1	0,0%	2	0,1%	2	0,1%
<b>Total</b>	<b>3225</b>	<b>100,7%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Dos policiais militares que disseram ter tentado suicídio, e que haviam sofrido ferimentos por arma de fogo na folga desde a entrada na PM, aproximadamente 4,3% declararam que já tinham vivenciado essa experiência de 1 a 3 vezes; essa mesma estatística para os que sofreram ferimentos nos últimos cinco anos foi de 1,8% e 0,9% nos últimos 12 meses (Ver Tabela 13.c)

**Tabela 13.c - Policiais Militares que tentaram suicídio segundo ferimento por arma de fogo enquanto estava em folga**

	Tentou					
	Últimos 12 Meses		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	643	100,0%	637	98,0%	620	95,4%
De 1 a 3 vezes	6	0,9%	12	1,8%	28	4,3%
De 4 a 6 vezes	0	0,0%	0	0,0%	1	0,2%
Mais de 7 vezes	1	0,2%	1	0,2%	1	0,2%
<b>Total</b>	<b>650</b>	<b>101,1%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

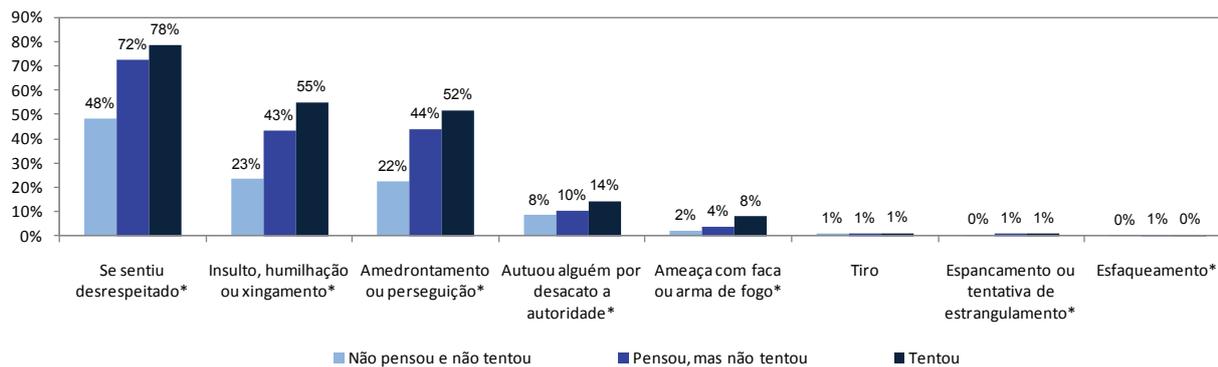
Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Apesar da pequena diferença de percentual entre os três grupos, observamos que as situações de ferimentos com arma de fogo em serviço e na folga são estatisticamente significativas no intervalo de confiança de 99%. Esses achados são esperados, já que mais de 70% da população investigada (nas três categorias de entrevistados) informaram não exercer outra atividade remunerada além da ocupação de Polícia. Do restante, apenas 10% atuam regularmente na área de segurança privada (o conhecido bico). E, conforme a literatura nacional sobre o tema já apontou, a incidência de vitimizações de policiais (mortos e/ou feridos) na folga ou no desempenho de atividades informais (o bico) é substantivamente maior que a de policiais militares mortos e feridos em serviço (MUNIZ E MUSUMECI, 1998).

As vitimizações por agressões não letais também são relevantes fatores para compreender o comportamento suicida entre policiais militares. As informações coletadas pela pesquisa indicam que as agressões verbais (insulto, humilhação ou xingamento) e amedrontamento ou perseguição são mais citadas pelos policiais “suicidas”, ou seja, os que declararam ideação suicida e tentativa de suicídio.

Todas as categorias de violência não letal, descritas no Gráfico 6, apresentam diferenças significativas entre os três grupos de participantes da pesquisa. Dos que disseram “se sentir desrespeitados nos últimos 12 meses”, 78% informaram tentativa de suicídio; 72% comunicaram ideações suicidas e 48% não declararam nem pensamentos e nem tentativa de suicídio.

**Gráfico 6 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo vitimização não letal na própria instituição (PM) nos últimos 12 meses**



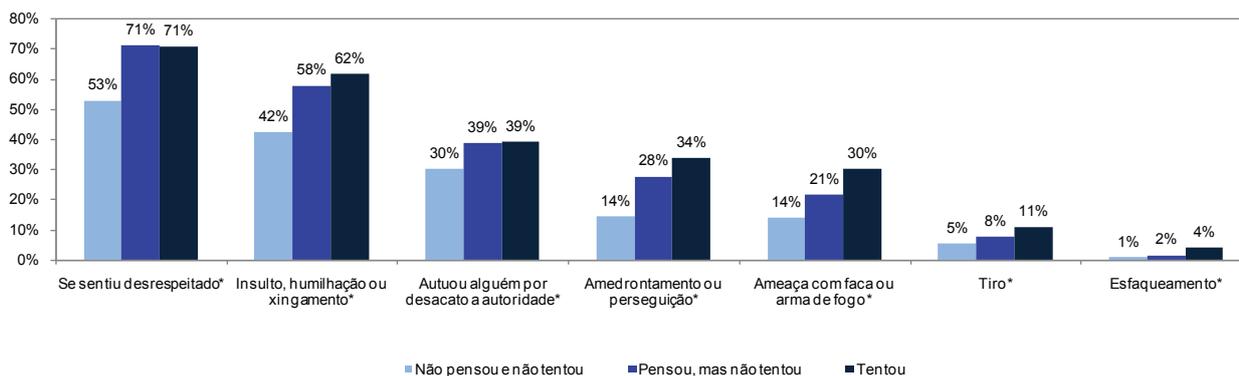
\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Entre os que confessaram ter sofrido insultos, humilhações e xingamentos: 55% eram do grupo que tentou suicídio; 43% comunicaram ter pensado se matar em algum momento da vida; e 23% não relataram nem pensamento e nem algum ato suicida. Por último, dos que relataram vivências de amedrontamento ou perseguições no mesmo período: 52% disseram ter tentado se matar; 44% declararam ideação suicida; e 22% disseram não ter pensado e nem tentado se matar em algum momento de sua vida. É importante sublinhar que embora esses dados indiquem associações significativas entre violência não letal na Polícia nos últimos 12 meses e o comportamento suicida, não é possível afirmar que o fenômeno violento tenha sido anterior à ideação suicida ou à tentativa.

Quando a população civil está na condição de agressora, 71% dos policiais militares, que se sentiram desrespeitados pela população civil, informaram também ter vivenciado experiências de ideação suicida e tentativa de suicídio. Embora em proporções menores, mais da metade dos que não relataram pensamentos suicidas confessaram ter se sentido desrespeitado pela população (Gráfico 7).

**Gráfico 7 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo vitimização não letal por alguém da população civil nos últimos 12 meses.**



\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Essas informações indicam que embora existam diferenças estatisticamente significativas entre os três grupos de respondentes, no que concerne à percepção do sentimento de desrespeito por parte da população, os respectivos percentuais são proporcionalmente modestos. Os relatos de policiais militares entrevistados revelaram um sentimento de hostilidade com relação à população civil e vice-versa. Podemos observar esse grau de insatisfação com a valorização da sociedade, descrita na Tabela 11.

Os dados sugerem uma associação entre as manifestações suicidas investigadas e a experiência de autuar um cidadão por desacato à autoridade: 39% (Tentativa); 39% (Ideação Suicida) e 30% (Controle), apesar das pequenas diferenças percentuais entre os três grupos de entrevistados. Todas as situações de vitimização não letais, cometidas por alguém da sociedade civil contra policiais militares, declaradas pelos três grupos de participantes foram significativas.

Em relação às vitimizações indiretas sofridas por policiais militares, dos que confessaram nunca ter pensado e nem tentado se matar (controle), quase 16% disseram ter vivenciado 1 a 3 vezes a experiência de ter um colega e/ou amigo policial alvejado por arma de fogo, nos últimos 5 anos (Ver Tabela 14.a).

**Tabela 14.a - Policiais Militares que não pensaram e não tentaram suicídio segundo participação em operação em que colega policial tenha sido alvejado por arma de fogo**

	Não pensou e não tentou					
	Últimos 12 Meses*		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	13254	91,7%	11918	82,4%	10016	69,3%
De 1 a 3 vezes	1131	7,8%	2275	15,7%	3503	24,2%
De 4 a 6 vezes	48	0,3%	202	1,4%	540	3,7%
Mais de 7 vezes	23	0,2%	61	0,4%	397	2,7%
<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Nos grupos dos que declararam ideação suicida e tentativa de suicídio, esses percentuais são de 19% e 34%, respectivamente. Essas estatísticas indicam que quanto menor for o número de ocorrências de risco acompanhadas com o ferimento de colega/amigo policial com arma de fogo, menor será a vulnerabilidade a pensamentos e aos atos suicidas (Consultar as tabelas 14b e 14c).

**Tabela 14.b - Policiais Militares que pensaram mas não tentaram suicídio segundo participação em operação em que colega policial tenha sido alvejado por arma de fogo**

	Pensou, mas não tentou					
	Últimos 12 Meses*		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	2872	89,1%	2529	78,4%	2015	62,5%
De 1 a 3 vezes	330	10,2%	626	19,4%	926	28,7%
De 4 a 6 vezes	16	0,5%	45	1,4%	163	5,1%
Mais de 7 vezes	7	0,2%	25	0,8%	121	3,8%
<b>Total</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

**Tabela 14.c - Policiais Militares que tentaram suicídio segundo participação em operação em que colega policial tenha sido alvejado por arma de fogo**

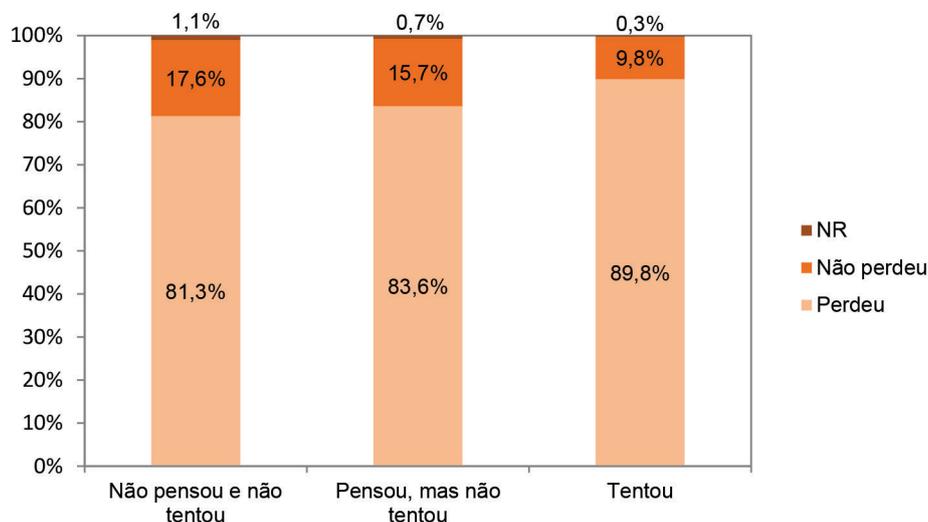
	Tentou					
	Últimos 12 Meses*		Últimos 5 anos*		Desde entrada PM*	
Não	553	85,1%	462	71,1%	358	55,1%
De 1 a 3 vezes	81	12,5%	157	24,2%	208	32,0%
De 4 a 6 vezes	13	2,0%	19	2,9%	44	6,8%
Mais de 7 vezes	3	0,5%	12	1,8%	40	6,2%
<b>Total</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

A pesquisa também encontrou associações significativas entre policiais militares que declararam ter vivenciado a perda de um colega e/ou amigo policial morto por homicídio e experiências de violências autoprovocadas na amostra investigada. O Gráfico 8 evidencia que apenas 10% dos PMs que disseram ter tentado suicídio ao longo de suas vidas não tiveram um colega e/ou amigo policial vitimizado por homicídio.

**Gráfico 8 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo ter perdido algum colega e/ou amigo policial por homicídio**



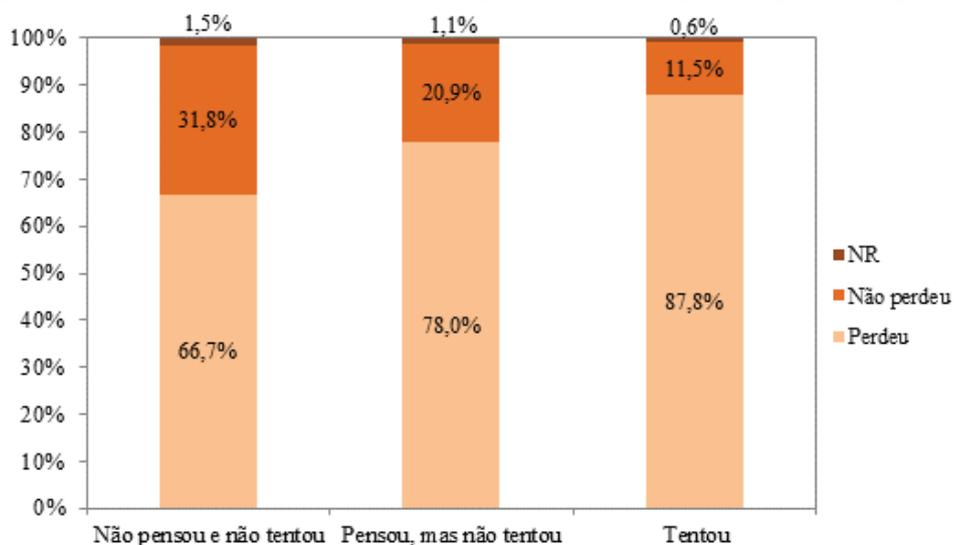
\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Em contrapartida, entre os casos controle, 17% dos PMs disseram não ter perdido algum colega e/ou amigo policial por esse tipo de morte violenta. Esse dado indica que experiências de perdas de colega/amigo policial por homicídio aumentam a suscetibilidade aos pensamentos e atos suicidas entre policiais militares participantes da pesquisa.

Essas evidências ficam mais claras quando comparamos as diferenças entre os casos de ideação suicida e tentativa de suicídio entre policiais que declararam ter perdido um colega e/ou amigo policial por vítima de suicídio consumado. O Gráfico 9 demonstra que do total de casos de tentativas informados, quase 88% disseram ter vivenciado a perda de um ente querido por suicídio. Em contrapartida, entre os casos controle, quase 67% informaram ter vivenciado a mesma situação. Esses percentuais confirmam a direção esperada: quanto maior o número de vitimização indireta, ou seja, o contato com parentes e amigos/colegas, vítimas de morte por suicídio, maior o risco de novas tentativas entre pessoas próximas. É o efeito contágio.

Gráfico 9 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo ter perdido algum colega e/ou amigo policial por suicídio



\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014

O nível de capital social, ou seja, as relações sociais entre policiais militares fora e dentro de sua Instituição é a terceira dimensão investigada. Capital social é um antigo conceito, que vem sendo redefinido por contemporâneos da Sociologia e da Ciência Política. Na tradição norte-americana, por exemplo, o conceito de capital social foi adotado para resolver o principal dilema da ação coletiva: a deserção. Mancur Olson, em sua obra clássica *The Logic of Collective Action*, de 1965, argumenta que indivíduos com objetivos comuns tendem a não se organizar e agir coletivamente se não houver incentivos e punições individuais (e não coletivos) que os induza a contribuir para a produção de um bem coletivo. James Coleman (1990) apropriou-se desse conceito para melhor esclarecer a racionalidade da ação dos indivíduos na produção de bens coletivos. Para o autor, capital social, enquanto relações de confiança existentes entre os membros de um determinado grupo de pessoas, favorece a ação coletiva organizada. Coleman (1990) chama de capital social ao conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir seus objetivos. O capital social localiza-se não nos indivíduos, mas nas relações entre eles, e a existência de capital social aumenta os recursos à disposição dos indivíduos que se encontram imersos em tais relações (COLEMAN, 1990, p.300-304), facilitando a concretização de suas metas. Sem elas, o custo para alcançá-las seria muito alto.

Diversas são as fontes geradoras de capital social. Coleman (1990) cita algumas delas, tais como: as relações de expectativas e obrigações entre indivíduos que trocam favores; a existência de normas, com suas sanções e prêmios aplicáveis pelos atores beneficiários da norma sobre os atores alvos da norma; as relações de autoridade, em que um indivíduo concorda em ceder a outro o direito sobre suas ações em troca de uma compensação (financeira ou de outra espécie, como *status*, honra, deferência etc.); as relações sociais que permitem a um indivíduo obter informações de seu interesse por um baixo custo.

Todos esses tipos de relações pressupõem a existência de confiança mútua entre os indivíduos: fazer um favor confiando que o outro retribuirá quando tiver oportunidade; submeter-se a normas confiando que o outro também submeter-se-á ou será punido se não o fizer. As relações de confiança, ou seja, o capital social gerado como subproduto da ação organizada, poderão eventualmente vir a ser utilizadas pelos atores sociais envolvidos com outros objetivos que estejam para além dos fins da organização.

Outro trabalho, que disseminou essa noção de capital social no campo da Ciência Política, é a obra de Putnam (1993) *Making Democracy Work*. O autor parte do suposto de que um conjunto de

crenças compartilhadas melhora o desempenho dos Estados democráticos. O autor encontrou uma relação íntima entre comunidade cívica e desempenho institucional na Itália. Para Putman (1993), o conceito de capital social está associado à cultura cívica de uma comunidade.

A cultura cívica, para Putman (1993), pode ser entendida a partir de três perspectivas: (1) participação cívica: a disposição do cidadão para a busca do bem comum à custa do puramente individual; (2) a solidariedade, confiança e tolerância: numa comunidade cívica, os cidadãos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros; e (3) associações: são estruturas sociais que incentivam e viabilizam a cooperação (clubes e associações: desportivos, recreativos, atividades culturais, científicas, técnicas, profissionais, etc.).

O conceito de capital social também vem sendo incorporado aos estudos clássicos de criminologia e sociologia. Gabriel Tarde, por exemplo, foi um grande opositor do determinismo biológico de Cesare Lombroso. Em 1886, publicou a exitosa obra "*La criminalité comparée*". Mais tarde, veio o seu primeiro estudo sobre crimes na perspectiva interacionista "*Les Lois de l'imitation*". Nesse trabalho, Tarde (1886) desloca o seu foco de análise para unidades menores, como grupos e interações entre indivíduos. Nessa perspectiva, podemos dizer que Tarde foi muito além de Lombroso, seu trabalho pode ser considerado uma crítica ao determinismo social de Emile Durkheim.

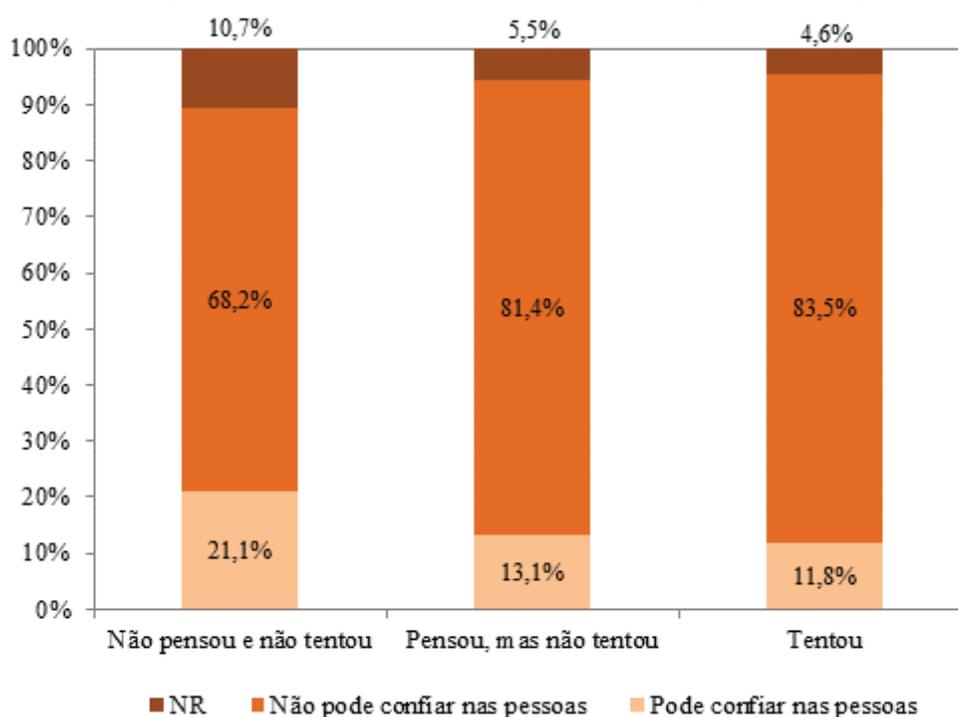
Para a tradição sociológica interacionista, capital social é entendido como produto de redes de relações entre indivíduos e grupos. A associação entre capital social e vitimização se dá em três direções: a primeira delas é maior capital social, menor a probabilidade de crime e vitimização. A segunda: maior capital social menor a propensão ao crime; e terceiro: maior o nível de capital social, maior a possibilidade de superação de situações traumáticas (SOARES *et al.*, 2007, p. 173-175).

Esse estudo partiu da hipótese de que o capital social é um fator de proteção contra os pensamentos suicidas e as tentativas de suicídios. Aqui o conceito é concebido a partir de duas dimensões: institucional e não institucional. A primeira se refere às organizações como clubes, sindicatos, associação de profissionais, escolas, igrejas, associações de bairros. A segunda diz respeito às pessoas e interações entre elas. Segundo uma interpretação funcional do capital cultural, por meio de laços estabelecidos com pessoas de origens distintas (classe, religião, profissão, etc.), as chances de uma pessoa ou grupo de pessoas encontrarem soluções para os seus problemas são muito maiores. Em grupos tradicionalmente pobres, em termos de renda e escolaridade, e que recebem e trocam menos informação, essa probabilidade é menor. Partimos do suposto de que por meio de redes institucionais e pessoais informações circulam e facilitam a realização de metas/objetivos de seus integrantes.

Para verificar a associação estatística entre capital social e ideação suicida e tentativa de suicídio, adotamos três indicadores. Os dois primeiros remetem ao capital social de natureza não institucional. São eles: a confiança interpessoal (em relação às pessoas de dentro e fora do ambiente de trabalho) e sociabilidade informal (redes de contatos entre familiares, amigos, grupos religiosos e de autoajuda). O terceiro é de natureza institucional, ou seja, a participação política e cívica (associativismo).

O primeiro indicador analisado é o nível de confiança pessoal e interpessoal. O Gráfico 10 demonstra o quanto o nível de confiança pessoal entre os policiais foi baixo. Em resposta à clássica pergunta "De uma maneira geral, o Sr(a) diria que se pode confiar nas pessoas ou que se deve ter o pé atrás ao lidar com elas?", 68% do grupo controle respondeu que não confia no outro e apenas 21% confiam nas pessoas. É interessante ressaltar que, ainda entre os que disseram nunca ter pensado e nem tentado pôr fim na própria vida, quase 11% não quiseram responder a essa pergunta. Entre os policiais que comunicaram ter tido ideações suicidas, o nível de desconfiança é de 81% e entre os que informaram ter tentado suicídio é de 83%. Trata-se de uma diferença modesta, mas significativa.

**Gráfico 10 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo confiança nas pessoas**



\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

A sociabilidade informal é a segunda perspectiva de capital social explorada. Esse tipo remete à rede de contatos entre familiares e amigos dentro e fora do ambiente de trabalho da Polícia. Policiais militares têm poucos amigos na Polícia. Do total de respondentes, 19% declararam ter entre 3 a 5 amigos na Polícia. Contudo, há diferenças estatísticas entre os três grupos de participantes de referência. Entre os que relatam tentativa de suicídio, 11% disseram não ter nenhum amigo e 22,6% confessaram ter entre 1 a 2 amigos na Polícia. No grupo dos que disseram ter pensado, mas não tentado, quase 24% declararam que têm entre 3 a 5 amigos na Polícia. Por outro lado, no grupo controle, do total de respondentes, apenas 3% revelaram não ter nenhum amigo. Essas informações confirmam a hipótese de que quanto maior o número de contatos (amigos próximos e parentes íntimos) menor a vulnerabilidade ao comportamento suicida.

**Tabela 15 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo quantidade de amigos na Polícia**

Quantidade de Amigos na Polícia	Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou		Total	
Nenhum	460	3,2%	245	7,6%	69	10,6%	<b>774</b>	<b>4,2%</b>
Um ou dois	1607	11,1%	587	18,2%	147	22,6%	<b>2341</b>	<b>12,8%</b>
Três a cinco	2640	18,3%	767	23,8%	142	21,8%	<b>3549</b>	<b>19,4%</b>
Entre 6 a 10	2484	17,2%	541	16,8%	89	13,7%	<b>3114</b>	<b>17,0%</b>
Entre 11 a 20	1702	11,8%	328	10,2%	41	6,3%	<b>2071</b>	<b>11,3%</b>
Entre 21 a 50	1521	10,5%	226	7,0%	49	7,5%	<b>1796</b>	<b>9,8%</b>
Entre 51 a 100	829	5,7%	115	3,6%	21	3,2%	<b>965</b>	<b>5,3%</b>
Mais de 100	2169	15,0%	287	8,9%	74	11,4%	<b>2530</b>	<b>13,8%</b>
<b>NR</b>	<b>1044</b>	<b>7,2%</b>	<b>129</b>	<b>4,0%</b>	<b>18</b>	<b>2,8%</b>	<b>1191</b>	<b>6,5%</b>
<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>	<b>18331</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Apesar dos resultados da Tabela 15, não encontramos associação estatisticamente significativa entre o acesso às redes sociais virtuais (Facebook, blogs, etc.) e o comportamento suicida. Não há diferença estatística entre os três grupos de respondentes da pesquisa.

**Tabela 16 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo frequência com que costuma realizar atividades com os colegas da atual seção ou unidade de trabalho**

Frequência com que realiza atividades sociais com colegas da atual seção de trabalho		Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou	
Ir JUNTOS às festas*	Frequentemente	468	3,2%	60	1,9%	10	1,5%
	Algumas Vezes	3180	22,0%	486	15,1%	89	13,7%
	Raramente	3626	25,1%	709	22,0%	122	18,8%
	Quase Nunca	3145	21,8%	779	24,2%	146	22,5%
	Nunca	4037	27,9%	1191	36,9%	283	43,5%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Jogar bola JUNTOS*	Frequentemente	1460	10,1%	193	6,0%	31	4,8%
	Algumas Vezes	3382	23,4%	519	16,1%	92	14,2%
	Raramente	2639	18,3%	492	15,3%	83	12,8%
	Quase Nunca	2044	14,1%	541	16,8%	97	14,9%
	Nunca	4931	34,1%	1480	45,9%	347	53,4%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Sair para beber e jogar conversa “for a” JUNTOS*	Frequentemente	571	3,9%	87	2,7%	19	2,9%
	Algumas Vezes	3158	21,8%	521	16,2%	82	12,6%
	Raramente	2955	20,4%	593	18,4%	108	16,6%
	Quase Nunca	2642	18,3%	694	21,5%	125	19,2%
	Nunca	5130	35,5%	1330	41,2%	316	48,6%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Visitar outros colegas*	Frequentemente	562	3,9%	74	2,3%	14	2,2%
	Algumas Vezes	3479	24,1%	512	15,9%	96	14,8%
	Raramente	3917	27,1%	749	23,2%	139	21,4%
	Quase Nunca	2959	20,5%	747	23,2%	143	22,0%
	Nunca	3539	24,5%	1143	35,4%	258	39,7%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Fazer churrascos em suas próprias casas JUNTOS*	Frequentemente	698	4,8%	88	2,7%	21	3,2%
	Algumas Vezes	3376	23,4%	560	17,4%	96	14,8%
	Raramente	3263	22,6%	631	19,6%	107	16,5%
	Quase Nunca	2834	19,6%	693	21,5%	130	20,0%
	Nunca	4285	29,6%	1253	38,9%	296	45,5%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Ir a festas de aniversário de familiares desses colegas*	Frequentemente	744	5,1%	99	3,1%	21	3,2%
	Algumas Vezes	3925	27,2%	606	18,8%	95	14,6%
	Raramente	3531	24,4%	695	21,6%	128	19,7%
	Quase Nunca	2895	20,0%	722	22,4%	156	24,0%
	Nunca	3361	23,2%	1103	34,2%	250	38,5%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Quando fizemos um balanço, considerando o conjunto das atividades sociais consultadas aos participantes da pesquisa, observamos que mais de 50% dos PMs que declararam pensamentos e/ou atos suicidas disseram “nunca ou quase nunca” sair com os seus colegas da unidade de trabalho para festas, jogar bola juntos, sair para beber e jogar conversa fora, visitar outros colegas, fazer churrascos em suas próprias casas juntos e ir a festas de aniversários de familiares desses colegas.

Do total dos casos de tentativas de suicídio declarados à pesquisa, 68% disseram que “quase nunca” ou “nunca” jogam bola com colegas da atual seção ou unidade de trabalho. Entre os que comunicaram pensamento suicida, 63% “quase nunca” e “nunca” também não saem com seus colegas para jogar bola. Ao contrário dos que disseram “nunca ter pensado, nem tentado suicídio”, 10% jogam bola com os seus colegas de trabalho “frequentemente”.

A segunda atividade exercida pelos “policiais suicidas” com menor regularidade é “sair para beber e jogar conversa fora juntos”. Dos declarantes de ideação, 63% “quase nunca” ou “nunca” saem para beber e jogar conversa fora com os seus colegas de trabalho. Entre os casos de tentativa de suicídio, 68% também confessaram que “quase nunca” ou “nunca” saem com os colegas para jogar conversa fora. Em contrapartida, quase 22% dos casos controle disseram sair com os seus colegas para fazer a mesma atividade “algumas vezes”.

A terceira atividade menos frequente entre policiais dos três grupos é sair juntos para festas. Dos declarantes de ideação, 61% “quase nunca” ou “nunca” saem para festas com os seus colegas de trabalho. Entre os casos de tentativa de suicídio, 66% “quase nunca” ou “nunca” confessaram sair com os colegas para festas. Em contrapartida, 3% dos casos controle disseram sair com os seus colegas para fazer a mesma atividade “frequentemente” e 22% declararam realizar essa atividade “algumas vezes”. Apesar das modestas diferenças estatísticas entre os grupos, elas são estatisticamente significativas no nível de 1%.

Esses dados se tornam mais compreensíveis quando consideramos um traço marcante da cultura policial militar: o enfraquecimento dos vínculos entre pares. As conversas e as entrevistas com policiais militares ao longo da pesquisa revelaram o quanto o conceito de amizade na Instituição é *sui generis*<sup>30</sup>. Embora policiais militares admitam estabelecer relações de amizade ao longo de sua carreira, os encontros com colegas e amigos de trabalho não são regulares. As relações interpessoais entre policiais militares costumam ser “superficiais”. Elas não se aprofundam. A desconfiança entre os pares é um atributo construído na Polícia desde a formação profissional. Daí a regularidade de encontros entre os três policiais nos três grupos de respondentes ser relativamente baixa, embora haja diferenças significativas nessas análises (Consultar a Tabela 16).

Por último, na Tabela 17 há um dado interessante. Policiais militares, participantes da pesquisa pela Rede EAD da SENASP, nas 27 unidades da Federação, disseram ter uma vida social regular com seus familiares. A pesquisa piloto sobre o Risco do Suicídio na Polícia Militar do Rio de Janeiro, realizada com uma amostra não representativa (participantes voluntários), por outro lado, revelou que o nível de sociabilidade informal é baixo no ambiente familiar.

<sup>30</sup> Ver “Capital Social- Sociabilidade Informal” e comportamento suicida entre policiais, conforme apresentado anteriormente.

Tabela 17 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo frequência com que costuma realizar atividades com os filhos e/ou esposa/marido

Frequência com que costuma realizar atividades com filhos e/ou esposa/marido		Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou	
Brincam*	Frequentemente	6854	56,1%	1226	45,0%	236	42,5%
	Algumas Vezes	3259	26,7%	855	31,4%	145	26,1%
	Raramente	844	6,9%	296	10,9%	77	13,9%
	Quase Nunca	265	2,2%	115	4,2%	47	8,5%
	Nunca	189	1,5%	59	2,2%	22	4,0%
	NR	798	6,5%	173	6,4%	28	5,0%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>
Conversam*	Frequentemente	9529	78,0%	1842	67,6%	343	61,8%
	Algumas Vezes	1565	12,8%	568	20,9%	111	20,0%
	Raramente	235	1,9%	98	3,6%	38	6,8%
	Quase Nunca	51	0,4%	38	1,4%	22	4,0%
	Nunca	68	0,6%	18	0,7%	9	1,6%
	NR	761	6,2%	160	5,9%	32	5,8%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>
Vão ao cinema*	Frequentemente	1130	9,3%	187	6,9%	37	6,7%
	Algumas Vezes	3770	30,9%	678	24,9%	127	22,9%
	Raramente	3443	28,2%	810	29,7%	145	26,1%
	Quase Nunca	1550	12,7%	440	16,2%	110	19,8%
	Nunca	1505	12,3%	443	16,3%	102	18,4%
	NR	811	6,6%	166	6,1%	34	6,1%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>
Visitam parentes [pais; irmãos (as); avô (a); tios(as) primos(as)]*	Frequentemente	6654	54,5%	1162	42,7%	215	38,7%
	Algumas Vezes	3583	29,3%	902	33,1%	164	29,5%
	Raramente	913	7,5%	323	11,9%	89	16,0%
	Quase Nunca	235	1,9%	136	5,0%	36	6,5%
	Nunca	102	0,8%	37	1,4%	21	3,8%
	NR	722	5,9%	164	6,0%	30	5,4%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>
Vão ao clube*	Frequentemente	1080	8,8%	138	5,1%	34	6,1%
	Algumas Vezes	3384	27,7%	544	20,0%	103	18,6%
	Raramente	3309	27,1%	704	25,8%	137	24,7%
	Quase Nunca	1704	14,0%	537	19,7%	97	17,5%
	Nunca	1953	16,0%	628	23,1%	154	27,7%
	NR	779	6,4%	173	6,4%	30	5,4%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>
Vão à praia*	Frequentemente	1238	10,1%	189	6,9%	39	7,0%
	Algumas Vezes	4339	35,5%	713	26,2%	126	22,7%
	Raramente	3213	26,3%	774	28,4%	158	28,5%
	Quase Nunca	1431	11,7%	485	17,8%	117	21,1%
	Nunca	1236	10,1%	403	14,8%	82	14,8%
	NR	752	6,2%	160	5,9%	33	5,9%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 17 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo frequência com que costuma realizar atividades com os filhos e/ou esposa/marido**

Frequência com que costuma realizar atividades com filhos e/ou esposa/marido		Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou	
Fazem churrasco em casa*	Frequentemente	3417	28,0%	549	20,2%	101	18,2%
	Algumas Vezes	4714	38,6%	989	36,3%	188	33,9%
	Raramente	1973	16,2%	533	19,6%	110	19,8%
	Quase Nunca	783	6,4%	279	10,2%	74	13,3%
	Nunca	583	4,8%	211	7,7%	50	9,0%
	NR	739	6,1%	163	6,0%	32	5,8%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>
Comemoram aniversários*	Frequentemente	7021	57,5%	1231	45,2%	238	42,9%
	Algumas Vezes	3303	27,1%	858	31,5%	143	25,8%
	Raramente	770	6,3%	298	10,9%	77	13,9%
	Quase Nunca	246	2,0%	131	4,8%	46	8,3%
	Nunca	166	1,4%	66	2,4%	21	3,8%
	NR	703	5,8%	140	5,1%	30	5,4%
	<b>Total</b>	<b>12209</b>	<b>100,0%</b>	<b>2724</b>	<b>100,0%</b>	<b>555</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Os mais altos percentuais estão entre os participantes que declararam que “conversam” com os filhos e/ou esposas/maridos “frequentemente”: 61,8% (Tentativa); 67,6% (ideação suicida); e 78% (Controle). A segunda atividade realizada com maior frequência é “brincam” com os filhos: 42% (Tentativa); 45% (Ideação Suicida) e 56% (controle).

A terceira mais frequente é visitar parentes (pais, irmãos (as); tios(as) e primos(as): quase 39% (Tentativa); 42% (Ideação Suicida) e 54,5% (controle). Salvo algumas exceções, as atividades exercidas com menor regularidade estão relacionadas ao lazer que possa implicar custos materiais, como ir ao cinema, ir ao clube e ir à praia. A análise desses resultados merece ser “relativizada”. Afinal, estamos novamente diante de um viés na amostra investigada, ou seja, a maioria dos respondentes apresenta essa característica.

A participação de policiais militares em partidos políticos, sindicatos e grupos como associação de praças/oficiais, clube social ou esportivo, associações de moradores, reunião de condomínio e mutirões é o terceiro indicador de capital social. Os dados descritos na Tabela 18 confirmam o esperado: a cultura cívica entre policiais militares é muito baixa. A participação política através da filiação de partidos e sindicatos é pequena nos três grupos, apesar de termos encontrado diferenças estatisticamente significativas.

Mais de 80% nos três grupos (os que não pensaram e não tentaram; os que pensaram, mas não tentaram e os que disseram ter tentado) “quase nunca” ou “nunca” participam de partidos e sindicatos. Esses dados precisam ser interpretados com cautela. Afinal o artigo 142 da Constituição Federal de 1988, cap. 2, Das Forças Armada, proíbe o militar de se filiar a partido ou se sindicalizar<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> É preciso também levar em conta que a sindicalização e a greve por parte do militar em serviço ativo, bem como a filiação partidária são atividades proibidas pela Constituição Federal (incisos IV e V do § 3º do art. 142). Esse tratamento particularizado decorre do fato de que as Forças Armadas são instituições nacionais regulares e permanentes, organizadas com base na hierarquia e disciplina, destinadas à defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (cabeça do art. 142, Constituição Federal, 1988).

Tabela 18 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo frequência com que participa de atividades associativas

Frequência com que participa de atividades associativas		Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou	
Associação das Praças/ Oficiais*	Frequentemente	849	5,9%	157	4,9%	29	4,5%
	Algumas Vezes	1679	11,6%	300	9,3%	48	7,4%
	Raramente	2042	14,1%	383	11,9%	73	11,2%
	Quase Nunca	2232	15,4%	488	15,1%	92	14,2%
	Nunca	7654	52,9%	1897	58,8%	408	62,8%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Partidos Políticos**	Frequentemente	146	1,0%	27	0,8%	9	1,4%
	Algumas Vezes	409	2,8%	107	3,3%	16	2,5%
	Raramente	814	5,6%	139	4,3%	38	5,8%
	Quase Nunca	1335	9,2%	266	8,2%	57	8,8%
	Nunca	11752	81,3%	2686	83,3%	530	81,5%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Sindicatos*	Frequentemente	74	0,5%	7	0,2%	8	1,2%
	Algumas Vezes	262	1,8%	67	2,1%	11	1,7%
	Raramente	634	4,4%	117	3,6%	26	4,0%
	Quase Nunca	1127	7,8%	216	6,7%	40	6,2%
	Nunca	12359	85,5%	2818	87,4%	565	86,9%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Clube social ou esportivo*	Frequentemente	1021	7,1%	131	4,1%	27	4,2%
	Algumas Vezes	2474	17,1%	393	12,2%	71	10,9%
	Raramente	2249	15,6%	415	12,9%	84	12,9%
	Quase Nunca	2151	14,9%	516	16,0%	93	14,3%
	Nunca	6561	45,4%	1770	54,9%	375	57,7%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Mutirão (para construir casas, limpar a rua etc*)	Frequentemente	198	1,4%	35	1,1%	18	2,8%
	Algumas Vezes	1029	7,1%	170	5,3%	48	7,4%
	Raramente	1666	11,5%	290	9,0%	54	8,3%
	Quase Nunca	2276	15,7%	451	14,0%	87	13,4%
	Nunca	9287	64,2%	2279	70,7%	443	68,2%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Associação de moradores*	Frequentemente	196	1,4%	42	1,3%	17	2,6%
	Algumas Vezes	742	5,1%	121	3,8%	28	4,3%
	Raramente	1213	8,4%	212	6,6%	36	5,5%
	Quase Nunca	1851	12,8%	353	10,9%	70	10,8%
	Nunca	10454	72,3%	2497	77,4%	499	76,8%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Reunião de Condomínio*	Frequentemente	689	4,8%	140	4,3%	27	4,2%
	Algumas Vezes	1250	8,6%	231	7,2%	44	6,8%
	Raramente	1020	7,1%	188	5,8%	40	6,2%
	Quase Nunca	1114	7,7%	242	7,5%	59	9,1%
	Nunca	10383	71,8%	2424	75,2%	480	73,8%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

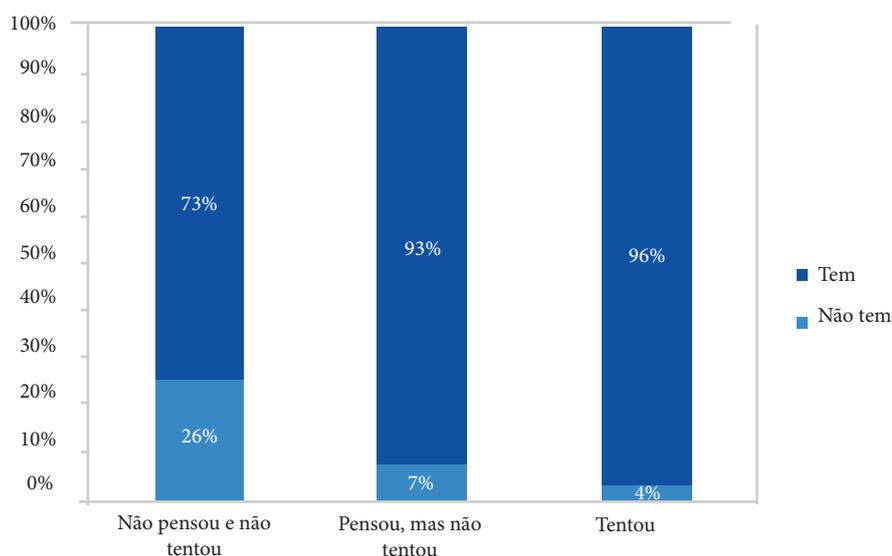
\*\* P-Valor < 0,05

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

A quarta dimensão explorada engloba fatores individuais - Saúde e Nível de Estresse Ocupacional. Estudos sobre problemas de saúde de uma determinada população, como é o caso do elaborado por Minayo *et al.* (2003; 2008), sugerem que as condições de saúde, a situação de saúde e o estilo de vida são categorias relevantes para o entendimento da associação entre condições de trabalho e de saúde física e emocional. Procuramos observar essa relação no universo pesquisado à luz de perguntas relativas aos problemas com o sono, problemas emocionais cotidianos como medo, agressividade, falta de energia, tristeza, ansiedade e depressão. Esses problemas são tratados neste artigo como indicadores de adoecimento psíquico e emocional. A categoria de qualidade de vida, segundo os referidos autores (MINAYO *et al.*, 2003; 2008), possui um sentido objetivo e subjetivo quanto a condições, situações e aos estilos de vida. Esse conceito não foi abordado neste trabalho.

Em relação à pergunta sobre problemas com o sono: “Nos últimos 12 meses, o Sr(a) teve algum problema com o sono, como dificuldades para adormecer, acordar frequentemente à noite ou acordar muito cedo pela manhã?”, a pesquisa identificou diferenças estatísticas significativas entre os policiais com comportamento suicida e os demais participantes. O Gráfico 11 mostra que, no grupo de policiais que declararam pensamentos suicidas, 93% confessaram ter tido problemas com o sono nos últimos 12 meses.

**Gráfico 11 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares problemas com sono**



\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014.

Entre os PMs que declararam ter tentado se matar, 96% relataram ter tido dificuldades para adormecer, acordar frequentemente à noite ou acordar muito cedo pela manhã. No grupo “controle”, 73% informaram ter problemas com o sono.

Os indicadores de adoecimento psíquico e emocional pesquisados confirmam as evidências encontradas por estudos nacionais e internacionais na população geral e na polícia: problemas físicos, psíquicos e emocionais estão estatisticamente associados ao comportamento suicida.

Policiais, que disseram ter pensamentos suicidas e/ou que tentaram suicídio, informaram se sentir incomodados por “Pouco interesse ou pouco prazer em fazer as suas atividades de trabalho”; “Dificuldades de concentração”; “Sensação de medo, pânico”; “Se sentir para baixo, deprimido ou sem perspectiva”; “Se sentir cansado(a) ou com pouca energia”; e por “Um sentimento de fracasso” “muitas vezes por dia”, nos últimos 12 meses. Contudo, não é possível afirmar que esses problemas de saúde mental e emocional tenham ocorrido antes da ideação suicida ou à tentativa (Ver Tabela 19).

**Tabela 19 - Ideação e Tentativa Suicida dos Policiais Militares segundo frequência com que foi incomodado com alguns problemas de saúde emocional/estresse**

		Não pensou e não tentou		Pensou, mas não tentou		Tentou	
Pouco interesse ou pouco prazer em fazer as suas atividades de trabalho*	Muitas vezes por dia	1519	10,5%	892	27,7%	241	37,1%
	Várias vezes ao dia	1288	8,9%	492	15,3%	100	15,4%
	Algumas vezes ao dia	3147	21,8%	852	26,4%	135	20,8%
	Poucas vezes ao dia	1741	12,0%	352	10,9%	57	8,8%
	Raramente	4256	29,4%	521	16,2%	85	13,1%
	Nunca	2505	17,3%	116	3,6%	32	4,9%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Dificuldades de concentração*	Muitas vezes por dia	1049	7,3%	712	22,1%	196	30,2%
	Várias vezes ao dia	1550	10,7%	695	21,6%	147	22,6%
	Algumas vezes ao dia	3299	22,8%	881	27,3%	153	23,5%
	Poucas vezes ao dia	2205	15,3%	405	12,6%	67	10,3%
	Raramente	4260	29,5%	455	14,1%	70	10,8%
	Nunca	2093	14,5%	77	2,4%	17	2,6%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Sensação de medo, pânico (como um frio na espinha, ou um aperto no estômago)*	Muitas vezes por dia	442	3,1%	407	12,6%	163	25,1%
	Várias vezes ao dia	540	3,7%	308	9,6%	77	11,8%
	Algumas vezes ao dia	1419	9,8%	614	19,0%	120	18,5%
	Poucas vezes ao dia	1333	9,2%	438	13,6%	74	11,4%
	Raramente	4463	30,9%	941	29,2%	139	21,4%
	Nunca	6259	43,3%	517	16,0%	77	11,8%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Se sentir “para baixo”, deprimido ou sem perspectiva*	Muitas vezes por dia	1004	6,9%	798	24,7%	267	41,1%
	Várias vezes ao dia	1148	7,9%	598	18,5%	114	17,5%
	Algumas vezes ao dia	2195	15,2%	751	23,3%	121	18,6%
	Poucas vezes ao dia	1844	12,8%	452	14,0%	61	9,4%
	Raramente	4341	30,0%	499	15,5%	63	9,7%
	Nunca	3924	27,1%	127	3,9%	24	3,7%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>
Se sentir cansado(a) ou com pouca energia*	Muitas vezes por dia	1516	10,5%	941	29,2%	247	38,0%
	Várias vezes ao dia	1901	13,2%	725	22,5%	154	23,7%
	Algumas vezes ao dia	3231	22,4%	754	23,4%	132	20,3%
	Poucas vezes ao dia	2549	17,6%	430	13,3%	61	9,4%
	Raramente	3982	27,5%	342	10,6%	50	7,7%
	Nunca	1277	8,8%	33	1,0%	6	0,9%
	<b>Total</b>	<b>14456</b>	<b>100,0%</b>	<b>3225</b>	<b>100,0%</b>	<b>650</b>	<b>100,0%</b>

\* P-Valor < 0,01

Fonte: Projeto de Pesquisa Suicídio entre os Profissionais Policiais Militares no Brasil. CEPESC/SENASP, 2014

Sentimentos agressivos e a violência autoprovocada não ficaram de fora. O estudo encontrou uma associação estatística significativa entre esses fatores e as três categorias de entrevistados. No grupo controle, 0,7% e 0,9% declararam “desejos de se ferir de alguma maneira ou de ter pensamentos de que seria melhor estar morto(a)” “Muitas vezes por dia” e “Várias vezes ao dia”, respectivamente. Por outro

lado, 11% dos que relataram pensamentos suicidas e 21% dos que disseram ter tentado suicídio também “confessaram desejos de se matar e ferir a alguma maneira outra pessoa” “Muitas vezes por dia”.

Essa seção nos permitiu chegar às seguintes conclusões chave:

- **A amostra investigada evidencia que os possíveis fatores associados ao comportamento suicida entre policiais se distribuem em quatro níveis de análise: (i) organizacional; (ii) situacional; (iii) social e (iv) individual.**
- **No nível organizacional, constatamos que a satisfação profissional é um fator protetivo de ideação suicida comunicada e de tentativas de suicídio. No nível situacional, os dados indicam que quanto maior for a exposição às situações de risco de vitimização direta (letal e não letal) e indireta (letal e não letal), maior a vulnerabilidade de policiais militares ao comportamento suicida (desejos, pensamentos e atos suicidas).**
- **Quanto à dimensão social, o nível de desconfiança é alto entre os policiais militares participantes. A regularidade de contatos de amizade dentro da Polícia protege o profissional de ter pensamentos e tentar violência contra sua própria vida.**
- **O nível de participação política e de cultura cívica é baixo entre os policiais que comunicaram pensamentos suicidas e os que tentaram pôr fim na própria vida. O baixo nível de capital social na Instituição de referência torna o profissional de segurança pública da Polícia Militar mais vulnerável ao comportamento suicida.**
- **Por último, no nível individual, ou seja, no que se refere à saúde física e emocional do policial, problemas com o sono; “Pouco interesse ou pouco prazer em fazer as suas atividades de trabalho”; “Dificuldades de concentração”; “Sensação de medo, pânico”; “Se sentir ‘para baixo’, deprimido ou sem perspectiva”; “Se sentir cansado(a) ou com pouca energia”; e “Um sentimento de fracasso” “muitas vezes por dia” estão estaticamente associados ao comportamento suicida na população examinada.**

## **5 ESTUDO DE CASOS: RESPOSTAS INSTITUCIONAIS AO SUICÍDIO ENTRE POLICIAIS MILITARES NO RIO DE JANEIRO, RIO GRANDE DO SUL E BAHIA**

Esta seção busca apresentar e discutir os dilemas e as perspectivas que envolvem os projetos institucionais de prevenção do comportamento suicida, identificados nas organizações policiais militares de três estados brasileiros (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e da Bahia), selecionados pelo estudo de referência. Para tanto, analisamos 25 grupos focais<sup>32</sup> realizados com atores de diferentes níveis hierárquicos e lotados em unidades responsáveis pela execução das atividades meio e fim<sup>33</sup>.

Os grupos focais, conduzidos nas três organizações policiais militares escolhidas, abordaram

<sup>32</sup> Dos grupos focais nas três capitais, participaram profissionais da saúde; oficiais superiores e intermediários, comandantes de batalhão e companhia; oficiais, gestores das diretorias de saúde, de pessoal e de ensino e instrução e praças lotadas nas unidades administrativas e nas unidades operacionais. Incluímos também gestores e praças, lotados em unidades com os maiores registros de ocorrências de mortes por suicídios e de tentativas de suicídios, nos últimos dez anos, segundo os dados do Estado - Maior (EM/PM1).

<sup>33</sup> Na Polícia Militar, atividades-meio englobam as funções administrativas. As atividades-fim envolvem funções operacionais realizadas na rua, ou seja, o policiamento ostensivo.

como temática central a Valorização Profissional e Saúde Ocupacional de policiais militares praças e oficiais. Subtemas interligados também foram explorados. São eles: (i) as políticas de Valorização do Profissional de Segurança Pública nos últimos 10 anos; (ii) a Satisfação Profissional da Tropa; (iii) a Política de Saúde Institucional nos últimos 10 anos; (iv) as Políticas de Metas dos Batalhões; (v) as Inovações Institucionais, voltadas para a atenção psicossocial do policial militar desenvolvidas nas três capitais: o Setor Biopsicossocial/BM (RS); o Serviço de Valorização Profissional – SEVAP/PMBA e o Serviço de Atenção à Saúde do Policial –SASP/PMERJ; (vi) o Comportamento Suicida nas três capitais: percepções e dilemas; e (vii) a Prevenção.

Neste artigo, demos ênfase aos discursos acerca dos serviços e das inovações institucionais relacionadas ao atendimento de policiais com comportamento suicida na PMERJ, PMBA e na BM (RS). É o que veremos a seguir.

## 5.1 O CASO DA PMERJ: O SERVIÇO DE ATENÇÃO À SAÚDE DO POLICIAL - SASP

O Serviço de Atenção à Saúde do Policial (SASP) é um novo modelo de gestão de saúde implementado nas polícias Civil e Militar, a partir do ano de 2013, por meio de convênio com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Seu foco está na prevenção de doenças e no cuidado com a saúde do trabalhador. Na Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (PMERJ), o SASP é uma inovação na área de saúde, que vem sendo desenvolvido no intuito de avaliar, de forma regular, as condições de saúde de todos os policiais militares da ativa.

O adoecimento psíquico é um dos componentes da saúde do policial observados pelo SASP, a partir da avaliação feita pelo profissional de psicologia. Por meio de entrevistas, previamente agendadas, a equipe busca entrar em contato com policiais que podem estar vivenciando um processo de adoecimento, mas que ainda não procuraram ajuda. Segundo as psicólogas que participaram do grupo focal de saúde, esse comportamento é muito comum na PMERJ. O SASP é realizado por uma equipe multidisciplinar na área de saúde.

Um dos recursos utilizados por psicólogos nesta avaliação é o *Self-Reporting Questionnaire* (SRQ-20). Esse instrumento foi criado pela Organização Mundial de Saúde com o objetivo de identificar a presença de sofrimento psíquico. Esse questionário é composto por 20 questões relacionadas à condição de saúde do policial nos últimos 30 dias. As respostas do questionário variam entre as opções “sim ou não”. Uma das questões presentes no SRQ-20 refere-se à ideação suicida. As profissionais de saúde, integrantes da equipe do SASP, avaliam a aplicação desse instrumento como eficaz para a identificação de policiais que estão em situação de vulnerabilidade.

Apesar da relevância do serviço segundo os seus idealizadores, a maioria dos participantes dos grupos focais (exceto os profissionais de saúde) desconhece a existência deste serviço na Polícia. No grupo focal com os chefes de diretorias, apenas um participante conhecia o SASP. O responsável pelas políticas de ensino e instrução na época da pesquisa descreveu a institucionalização do SASP na PMERJ. Nas palavras do gestor:

[...] Esse período em que não se fazia mais avaliação médica, não se fazia mais avaliação física, e nem se fazia mais avaliação de tiro, fez com que, do ponto de vista da saúde ocupacional, nós tivéssemos índices alarmantes de policiais obesos, de policiais hipertensos, de policiais com problema de diabetes, etc., etc.; foi, digamos assim, a omissão, a negligência do poder público em relação a essa realidade que fez com que nós, a partir de um diagnóstico elaborado pela DAS, identificássemos índices elevadíssimos de taxas relacionadas à obesidade, relacionadas a doenças ocupacionais, que... “Péra lá. Temos que fazer alguma coisa, nós não

podemos continuar com essa situação”; por quê? Porque essas situações estavam provocando acidentes, né, o policial saía do bico, ia pro trabalho, saía do trabalho, ia pro bico; quando ele era mobilizado pra atuar como policial, ele já não tinha condições mentais adequadas, porque estava cansado, estressado, não tinha condições físicas, possivelmente com fadiga muscular, com pouca capacidade de perceber e reagir de forma coerente, lógica, racional, numa determinada situação, e aí a possibilidade de risco comprometesse a vida dele, a vida de terceiros, era muito grande; então assim, em algum lugar acendeu uma luz vermelha... é lógico que isso também faz parte de um processo de, digamos assim, exposição desses fatores de risco, o que a gente imagina como sendo uma política minimamente adequada de valorização profissional. Então, todas essas condições adversas, em relação à condição do ser humano policial de exercer a atividade policial com o mínimo de condição física e mental, foram o estopim. Nós tivemos casos de policiais que foram assassinados porque estavam dormindo no interior da viatura, possivelmente policiais que saíram do bico, foram pro trabalho, tiveram que papear a noite toda, e o corpo não aguenta; então, isso despertou a atenção. (Oficial Superior da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro- PMERJ)

O diretor de Ensino da PMERJ também fez críticas às contradições da função legal do SASP e o seu atual status na Instituição. O oficial esclarece que o serviço foi criado para fazer cumprir uma condicionante legal, prevista pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de que todo policial fosse submetido anualmente a uma avaliação psicológica. Contudo, essa exigência ainda não foi regulamentada no estado. Daí a razão para o gestor associar o SASP à Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Em suas palavras:

[...] Eu acredito que o SASP, ele veio cumprir essa função, né, de fazer cumprir aquilo que está no modelamento Constituição do Estado do Rio de Janeiro, isso por um lado, né? Por outro lado, o SASP, ele dialoga diretamente com a possibilidade de você identificar fatores de risco para o próprio policial no exercício da sua atividade profissional, e para terceiros também, policiais que estão exercendo a sua atividade, e que por uma questão, digamos assim, circunstancial, ou até mesmo de gênero, porque o homem tende a se cuidar menos do que a mulher, ele não vai ao médico, não sabe como está, então, o SASP também serve pra identificar, diagnosticar problemas que estão no nosso dia a dia, e não são visíveis, quer dizer, visíveis... você tem uma ideia a partir do diagnóstico que você fez, o número de policiais diabéticos, hipertensos, ou com outras doenças ocupacionais, agora identificar o policial, como tal e com esse tipo de problema, também é mais difícil; então, o SASP cumpre essa função, de prevenção, né, a partir desse trabalho de diagnóstico, e de tratamento daqueles policiais que merecem um tratamento diferenciado para o exercício de determinadas funções; que aquele que não estiver condicionado, e exerce essa função, ele é para a sociedade um potencial de risco, né, porque de uma ação dele pode decorrer uma série de efeitos colaterais, vamos dizer assim (Oficial Superior da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro- PMERJ).

Os grupos focais com profissionais de áreas de saúde, de ensino e pessoal revelaram que a equipe do SASP não é treinada para fazer a abordagem do policial suicida, embora inclua consultas psicológicas para avaliar a situação emocional dos policiais. Em todos os grupos focais, conduzidos na PMERJ, policiais militares confessaram desconhecer a existência de procedimentos da Diretoria Geral de Saúde que esclareçam como identificar, abordar e encaminhar o policial suicida declarado.

É nessa direção que o Grupo de Estudo e Pesquisa em Suicídio e Prevenção – GEPeSP, vinculado ao Laboratório de Análise da Violência da UERJ, tem trabalhado em parceria com psicólogos e psiquiatras da PMERJ. O Grupo tem buscado sensibilizar oficiais superiores e intermediários através da divulgação do Guia de Prevenção do Comportamento Suicida entre Policiais da PMERJ. O foco dessa ferramenta está na promoção de ações preventivas voltadas para grupos específicos. São eles: policiais que estão se aposentando ou já estão aposentados; policiais da ativa que estejam passando por problemas familiares, e policiais em situação de privação de liberdade ou que estejam respondendo processos criminais ou PAD.

Uma segunda estratégia de divulgação do Guia são as palestras de sensibilização dos “praças”

em todos os batalhões e unidades da PMERJ. A meta aqui está em esclarecer ao grande público sobre o que é o suicídio, como identificar as manifestações suicidas e como reagir nessas circunstâncias.

## 5.2 O CASO DA BRIGADA MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL: A SEÇÃO BIOPSIKOSSOCIAL

Em junho de 2013, a Brigada Militar (RS) reestruturou a seção responsável pela atenção psicossocial de seus policiais: a seção Biopsicossocial. Essa iniciativa tem como propósito prevenir o adoecimento emocional do policial militar da ativa. Segundo uma psiquiatra da equipe, o trabalho da seção Biopsicossocial vem sendo desenvolvido através do uso de uma cartilha, voltada para a orientação de temas relacionados ao suicídio, por exemplo, a depressão; a qualidade de vida e saúde; o transtorno de estresse pós-traumático; a ansiedade e o abuso de substância.

Essa cartilha passou a ser divulgada na Brigada Militar após o registro de uma ocorrência de morte por suicídio na região metropolitana de Porto Alegre. A primeira estratégia adotada pelo Comando da época foi sensibilizar o efetivo da região, incentivando a realização de uma palestra sobre a temática do suicídio.

A seção Biopsicossocial conta com o apoio da SENASP e possui 5 núcleos atualmente: 2 em Porto Alegre, 1 em Novo Hamburgo, 1 em Canoas e 1 em Santa Maria. Na fase de implementação do projeto, profissionais de diferentes áreas foram contratados, a saber: psiquiatras, psicólogos e assistentes sociais. O policial militar pode chegar à seção por diferentes caminhos. São eles: (i) por uma questão de foro íntimo, ou seja, espontaneamente; (ii) pelo encaminhamento do seu superior (comandante de unidade); ou (iii) por indicação médica. A oficial psiquiatra, participante do grupo focal com profissionais de saúde, informou que 50% da busca é espontânea.

O grupo focal com os representantes do Departamento de Saúde da Brigada Militar revelou que entre os principais motivos para a procura por atendimento na seção Biopsicossocial estão os conflitos de trabalho e problemas administrativos. O ator mediador desses conflitos é o assistente social. O policial militar faz o primeiro contato com a assistente social (acolhimento). Se o problema for avaliado como uma questão de ordem emocional, o profissional de segurança da Brigada Militar é encaminhado para um psicólogo. Esse policial, por sua vez, pode submeter o paciente à avaliação psiquiátrica. A Junta Médica, responsável pela elaboração de um parecer técnico, atesta a condição de saúde do policial militar, conforme explicitou um segundo integrante do grupo focal com os profissionais de saúde.

Toda a equipe Biopsicossocial se reúne semanalmente, exceto os de Santa Maria, em função da distância, informou o médico cirurgião responsável pela seção Biopsicossocial. O objetivo desse encontro é discutir os casos em atendimento. A partir dessa reunião, pacientes são encaminhados. Em casos de perseguição, averiguação em quartéis, o foco do trabalho passa a ser a reabilitação e readaptação do policial militar à sua unidade.

Os dependentes dos policiais militares (esposa, marido e filhos) não são beneficiados pelos serviços da seção Biopsicossocial. Familiares de policiais são atendidos nos hospitais da BM de Porto Alegre e Santa Maria.

Na cidade de Santa Maria, o público-alvo do setor Biopsicossocial é de 5 mil servidores. Enfermeiros, técnicos e médicos fazem uma Inspeção Bial ou Anual de Saúde. Nessas ocasiões, há também coleta de dados sobre o estresse ocupacional. Na equipe do setor de Santa Maria, não há um psiquiatra. Quando é detectado algum caso que necessite de atenção do psicólogo e/ou psiquiatra, o profissional de segurança

pública é encaminhado para o atendimento psiquiátrico no hospital da Brigada Militar em Porto Alegre.

Em junho de 2014, novos profissionais de saúde foram contratados para integrar a seção Biopsicossocial. A contratação foi realizada através de uma licitação. O chefe da Seção ressaltou que com a chegada de novos profissionais, houve um incremento no número de atendimentos no mês de junho. O serviço atendeu no mês de junho o equivalente aos atendimentos registrados nos meses de janeiro a maio de 2014. A inauguração da seção Biopsicossocial em Santa Maria, em junho de 2014, resultou da contratação de novos profissionais de saúde pela Brigada Militar.

É interessante sublinhar que o aumento da cobertura de serviços voltados para a atenção psíquica e social do policial na Brigada Militar é avaliado positivamente pelos oficiais. Não obstante, na visão de praças, lotados em batalhões, integrados do 3º Comando de Policiamento da Capital e do 3º Comando de Policiamento Metropolitano de Porto Alegre, os serviços não atende à demanda da tropa. Dos 13 integrantes do referido grupo, apenas dois soldados disseram conhecer a iniciativa. Ficou evidente a insatisfação dos entrevistados com relação ao serviço de psicologia oferecidos pela Brigada Militar. Os soldados mencionados citaram Canoas e o 11º como exemplos de unidade onde o atendimento voltado para a atenção psíquico social do PM é pouco confiável. Eles atribuem a ausência de interesse pelos serviços de saúde mental e emocional da Brigada Militar à desconfiança da tropa em relação aos psicólogos. Nas palavras dos soldados:

[...] Não conheço. Queria só complementar, quanto ao atendimento mental [...] em Canoas, né? Tem atendimento psicológico, mas eu penso que o atendimento psicológico deveria ser dentro das unidades. [...] Fazer trabalhos mesmos com os policiais, fazer grupos, fazer dinâmicas, ter atividades com os policiais ali [...] lam saber da realidade da tropa. (Praça, com 8 anos de serviço na Brigada Militar/RS).

Isso aí já existiu no 11. Só que a psicóloga que tava lá no 11, ela catava tudo dos soldados e levava pro coronel. Aí o que aconteceu? Os caras começaram a ser perseguido lá dentro. Porque o cara chegava lá [...] Eu quando li aqui o papel, vou ser franco, olhei e pensei "Hummm..." Mas eu já tô indo embora mesmo. [...] O que acontecia lá no 11... A psicóloga tinha uma salinha reservada pra ela, a psicóloga, aí os caras chegavam lá e diziam: porque o tenente, o coronel... Aí ela saía dali e levava tudo pro coronel. Vê se tem cabimento? Isso aí dava pra processar ela, não podia falar. O que o paciente te dizendo [...] Ela não podia chegar lá e contar pro coronel "Olha, aquele ali disse que vai matar o capitão". É complicado. (Praça, com 29 anos de serviço na Brigada Militar/RS).

Oficiais comandantes da 3ª CPC e 3ª COM confessaram que há muitos problemas de saúde mental entre os policiais praças. Eles também reconheceram que a divulgação do serviço Biopsicossocial ainda é muito incipiente.

[...] Conheço o serviço, mas eu ainda acho que ele é muito pouco divulgado. Assim, essa divulgação parte muitas vezes só do comando regional quando... Volto a dizer, deveria ser uma coisa lá da cúpula da corporação, institucional. Assim como a primeira pergunta que tu me fez, fez pra nós aqui, qual a política de valorização dentro da minha unidade. Da minha unidade eu sei, da brigada eu desconheço. (Oficial Superior, com 23 anos de serviço na Brigada Militar/RS).

[...] Conheço, mas como falou o major, eu também acredito que é muito pouco divulgado. Tenho um servidor sendo atendido pelo setor de Biopsicossocial, na questão de psicologia, mas a amplitude desse serviço, em todos os critérios... Eu desconheço. Eu acredito que é muito pouco divulgado (Oficial Intermediário, com 23 anos de serviço na Brigada Militar/RS).

No que diz respeito à avaliação do desempenho do setor Biopsicossocial, oficiais da Brigada Militar ressaltaram a importância e os ganhos proporcionados pelos serviços oferecidos, apesar da incipiente divulgação. Nas palavras de um Oficial Superior.

[...] Acho importantíssimo para a nossa unidade, pro CPM, isso vem a somar nosso serviço. Como regra, todo PM que passa por uma situação de estresse, nós encaminhamos para o setor Biopsicossocial. Aqueles PMs que estão apresentando algum problema, algum desvio

de conduta, nós também encaminhamos. Aqueles que... Mesmo não percebendo esse setor, nós podemos marcar e encaminhá-lo. Tem um dia por semana, ele vai lá, faz uma entrevista conversa com o pessoal especializado, nos dão um retorno, nos dão algumas orientações. Então eu vejo com muita importância e muito bom o serviço por eles desenvolvido. (Oficial Superior, com 31 anos de serviço na Brigada Militar/RS)

[...] Eu acho que ele é muito importante, realmente como o coronel falou, é uma coisa boa. Porém, eu acho que ele é muito acanhado ainda. Nós deveríamos ter mais centrais desses atendimentos. Não só... No interior do estado esse serviço... O policial teria que vir lá do interior pra capital pra ser atendido. Não tem esse serviço no interior, porque nós temos uma carência nessa parte de servidores. (Oficial Superior, com 23 anos de serviço na Brigada Militar/RS)

[...] De igual forma, como já disseram os oficiais anteriores, eu vejo de suma importância. Porém, não tem a amplitude da demanda da nossa instituição, e por isso às vezes até é deixado pra casos pontuais, quando a crise já está instalada. Aí eu tenho servidores que eventualmente, fruto de toda a carga que recebem, surtam, é um ser humano. Recebe além de todos os seus desafios, suas frustrações, tem toda a realidade do dia a dia dele. Então é pontual. Aí eu tenho um caso hoje, instaurado na minha unidade, que ele tá sendo acompanhado pelo setor Biopsicossocial. Ele surtou... Deprimido, frustrado, violento. Em cima disso, ele foi afastado das atividades-fim. Hoje ele só responde pela atividade administrativa, e é acompanhado duas vezes na semana. Agora, até agora, eu também não tomei iniciativa de ir até o profissional. Até hoje não tive diagnóstico nenhum do profissional. Como é que tá o soldado, qual é a perspectiva, enfim, o que precisa, qual é a situação... Então, vejo assim que pela importância e relevância ele é pálido ainda, ele é incipiente. (Oficial Superior, com 30 anos de serviço na Brigada Militar/RS).

O chefe da seção defende a expansão do projeto na Brigada Militar (RS) como uma resposta institucional à questão do suicídio. Em suas próprias palavras:

[...] A criação, a implementação, o reforço, todo esse investimento que está sendo feito na contratação de novos serviços. Nós temos um planejamento ainda de ampliar ainda mais o serviço pra algumas áreas do interior que estão descobertas. E eu acho que isso a gente pode considerar uma política de investimento na qualidade de vida... Na parte mental. E mais uma vez assim, a visão que eu tenho como um não profissional da saúde mental, é que no final das contas, para o brigadiano [...] Veja bem, todo e qualquer problema que ele tiver, vai ter um reflexo na saúde mental dele (Oficial Superior e médico, o responsável pelo setor Biopsicossocial da Brigada Militar/RS).

Psicólogas, enfermeiros, assistentes sociais do projeto Biopsicossocial em Porto Alegre e em Santa Maria defendem a expansão do projeto como uma conquista para toda a Instituição. Esses profissionais associam os serviços oferecidos pelo setor às ações efetivas de valorização profissional do militar (policiais e bombeiros). As narrativas descritas abaixo resumem as palavras dos referidos profissionais:

[...] Entendo que a Biopsico é uma tentativa, é um início dessa valorização, que é atender as questões de saúde mental relacionadas ao policial. Então se eles têm onde procurar, onde receber esse tipo de atendimento, isso vai acabar refletindo na qualidade de vida. Então é um passo que está sendo dado. (Psiquiatra, a responsável técnica pelo Projeto Biopsicossocial em Porto Alegre, Brigada Militar/RS).

[...]A Biopsico está recém-começando, é uma sementinha que acho que vai ampliar muito mais... E vai dar esse novo enfoque pro policial militar. Mas mesmo que seja meio devagar, as coisas são muito lentas... Mas [...] psicólogas que nós já tínhamos, vai ser aumentada a carga horária delas também de 40 horas. Duas profissionais de 20 horas pra 40 horas cada uma. Então nós vamos ter duas psicólogas de manhã e de tarde. Isso é um avanço. No hospital da Brigada é bastante antigo um grupo que nós possuímos nas segundas-feiras, de etilistas, um grupo de AA, que também é um grupo difícil. Então uns começam, param, daí tu tem que ir atrás. AA é Alcoólicos Anônimos. Mas é um grupo que existe pra dar esse suporte... Eu vou falar sobre saúde, não vou entrar nas questões de carreira, então vou focar mais... A valorização tem vários outros enfoques pra serem falados aqui, mas eu vou ficar mais na parte de saúde. Em Santa Maria, todos vocês sabem, teve a situação da Kiss, então foi feito um grupo de policiais militares, que agora, após um ano e meio quase do evento... Esse grupo vai se

transformar em um grupo anti-estresse. E também em virtude da Kiss, houve a necessidade até porque as mulheres desses profissionais... não compreendiam muito o comportamento desses policiais que participaram do evento em casa... Porque refletiu completamente em tudo. No seu trabalho, no seu lar, na questão entre familiar e filhos. E foi feito um grupo também de mulheres, que aos poucos outras mulheres que não sejam do evento Kiss quiseram participar e ele permanece (Enfermeira do Hospital da Brigada Militar de Santa Maria).

[...] Então assim, de alguma maneira está se tentando fazer alguma coisa nesses dez anos. Principalmente a Biopsico veio pra... Retomando a minha fala anterior, pra dar esse olhar mais preciso pra questão mental. Mas alguma coisa [...] estava sempre fazendo. De repente não consegue abranger na totalidade [...] vai ampliar pra áreas que nós não temos hoje. Então quem está de repente lá na fronteira, fica difícil de vir ao serviço. Mas é uma coisa que já está sendo pensada, isso é uma coisa importante. Mas dentro da proximidade de onde nós estamos a gente está tentando fazer [...]. É isso. (Enfermeira do Hospital da Brigada Militar de Santa Maria).

Psicólogas do Departamento de Saúde em Porto Alegre explicam que a Seção Biopsicossocial está sendo capaz de resolver antigas questões de saúde mental, conhecidas por todos na Brigada Militar, como são os casos de tentativas de suicídio. Nas palavras da especialista:

[...] Enquanto a minha experiência no hospital da brigada era muito mais comum ver os policiais sofrendo de questões assim mais graves... Situações assim como... Suicídio, tentativas de suicídio, ou alguma questão que a pessoa não está conseguindo elaborar. Então são questões assim mais graves, que dependem da questão mais da saúde mental. No caso ele conseguindo gerenciar essas questões antes de uma gravidade maior é bem melhor, dá pra ter o efeito dessa intervenção nisso... Quando começam as crises, os conflitos, não chegam ao ponto dessa pessoa vir mais tarde a ter uma internação, evitaria... Eu estou sentindo que talvez tenha evitado muitas internações psiquiátricas (Psicóloga do Departamento de Saúde da Brigada Militar/RS).

A assistente social integrante da seção, desde junho de 2013, por outro lado, admite que as mudanças são positivas, porém lentas. Ela defende que o setor é uma iniciativa promissora para o público militar da Brigada (RS). Em suas próprias palavras,

[...] as transformações assim são lentas... Mas a gente consegue perceber já que a visibilidade que o trabalho está tendo, está abrindo espaços pra se fazer discussões dentro de algumas unidades que tem... Que tenham situações recorrentes de absenteísmo, de faltas, de atestados... De se procurar não somente atender o indivíduo, o policial militar, mas no sentido também de se buscar compreender o que acontece nesse espaço que faz com que as pessoas adoçam mais. E alguns comandantes assim que estão mais sensibilizados pra trabalho mais... Olham de uma forma mais positiva. Acho que essa mudança, com o pouco tempo que a gente vem atuando, essa é a principal mudança assim que faz com que a gente entenda que a valorização do policial está tendo um espaço aí de crescimento. (Assistente Social integrante do seção Biopsicossocial em Porto Alegre).

Esses relatos sugerem que a reestruturação e a atuação do setor Biopsicossocial, nos últimos dois anos, foram iniciativas imediatas adotadas pelo Comando, cujo foco estava na solução de velhos problemas da Brigada Militar (RS): os casos de tentativas de suicídio e as mortes por suicídios, envolvendo policiais militares. A prevenção do comportamento suicida na Brigada Militar/RS parece ser na realidade ainda muito incipiente.

Além dos problemas estruturais, fatores culturais, como a tradição machista do gaúcho, têm dificultado a divulgação do tema e os incentivos às ações de prevenção na Instituição policial. A visão estigmatizada do adoecimento mental faz do ato suicida uma decisão de covardia por parte de quem o comete. Essa percepção é predominante nas falas dos brigadianos que colaboraram com a pesquisa. Daí a razão da extrema importância de se discutir a prevenção como estratégia de conscientização do suicídio entre policiais de diferentes níveis hierárquicos na Brigada Militar do Rio Grande do Sul.

## 5.3 O CASO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA: SERVIÇO DE VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL (SEVAP)

O Serviço de Valorização Profissional (SEVAP) é uma estrutura voltada para a realização de atividades de assistência social da PMBA. Esse serviço está subordinado ao Departamento de Pessoal (DP) há 39 anos. Ele foi reestruturado a partir do Decreto Lei nº 9.848 de 2005, que trata da Organização Estrutural e Funcional da PMBA.

O SEVAP realiza atividades de assistência social, psicológica e jurídica. Além de manter um hotel de acolhimento destinado a questões de gênero, sobretudo, àquelas ligadas à violência contra a mulher policial. O “Centro Maria Felipa” presta assistência jurídica aos policiais militares da ativa, da reserva ou reformados, familiares e funcionários civis, no âmbito cível e administrativo. O SEVAP oferece a orientação e o acompanhamento de policiais com problemas familiares e de saúde mental, como, por exemplo, a dependência química.

O atual formato de atendimento do SEVAP, na concepção dos praças integrantes do grupo focal, “não dá conta/ não consegue suprir” as demandas da corporação. O serviço, explicam os participantes, é limitado em termos de recursos humanos. A sua equipe se desdobra em atendimentos na capital e em muitos municípios do interior da Bahia.

O SEVAP ainda realiza um trabalho de divulgação dentro da própria PMBA. Porém, é importante sublinhar que essa estrutura é um serviço dedicado exclusivamente à assistência social, psicológica e jurídica aos policiais militares e seus dependentes. A prevenção do comportamento suicida entre policiais militares não é alvo das ações desenvolvidas pela equipe do SEVAP, até o momento da pesquisa.

Praças e profissionais de saúde ressaltam ainda que o SEVAP não atende às demandas de policiais vulneráveis às manifestações suicidas. O número de casos de tentativas, segundo os participantes dos grupos focais, tem aumentado nos últimos dois anos. As Companhias 12ª, 15ª, 16ª, 19ª, 26ª, 49ª e 58ª são as unidades de maior risco de tentativas e mortes de suicídio na PMBA, segundo o chefe do SEVAP. Tanto a tropa quanto os comandantes das respectivas unidades de alto risco revelaram que o SEVAP “age superficialmente” nos problemas cotidianos, principalmente os ligados à saúde mental do policial militar. O grupo também se queixou da falta de estrutura para o atendimento de policiais com transtornos emocionais. Muitos dos seus colegas vão para a reserva com distúrbios psicológicos ou problemas de alcoolismo, desabafou um PM praça da 12ª companhia.

Apesar das limitações estruturais, sugeridas por diferentes policiais militares da ativa, representantes da Associação de Policiais e Bombeiros e de seus Familiares do estado da Bahia (ASPRA)<sup>34</sup> confessaram que o SEVAP é uma iniciativa importante para o público policial militar. Nas palavras do coordenador do setor financeiro da ASPRA:

[...] Olha, o SEVAP, dentro das suas limitações, eles desempenham um serviço louvável, mas como eu falei, dentro das suas limitações. É muito limitado, muito limitado mesmo. Esse setor, eu acho que deveria ser tratado com mais evidência, com mais carinho, mais prioridade dentro da corporação. Existe justamente por esses fatores né, da nossa profissão ser uma profissão de risco, uma profissão estressante, a probabilidade de suicídio ser muito grande. Então hoje realmente é um trabalho louvável do SEVAP, mas ainda fica muito distante do aceitável (Coordenador do setor financeiro da ASPRA/BA).

<sup>34</sup> A ASPRA foi fundada em Salvador no ano de 2009. Essa entidade tem como principal proposta a unificação dos movimentos de representação dos policiais e bombeiros militares em âmbito estadual. Seus associados lutam pela valorização salarial, por melhores condições de trabalho e por um código de ética que reveja as normas atuais que orientam a corporação.

Um exemplo de resposta institucional à questão do adoecimento psíquico do policial militar, citado pelo grupo de gestores da PMBA, foi o “I Encontro de Integração dos Colaboradores do Serviço de Valorização Profissional” (SEVAP). Esse evento ocorreu na Vila Policial Militar, em agosto do ano de 2014, reunindo parte da equipe do Serviço de Valorização Profissional (SEVAP), profissionais do interior do estado, como também colaboradores dos Centros de Valorização Profissionais (CEVAPs) ou “CEVAPINHOS” como muitos apelidam carinhosamente. Esses centros são constituídos por psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros e outros profissionais ligados à área jurídica. Essa iniciativa teve como meta divulgar o trabalho dos CEVAPs em algumas cidades do interior da Bahia, em especial, nas cidades com registros de mortes por suicídios entre policiais militares, por exemplo, Alagoinhas, Feira de Santana, Cruz das Almas, Senhor do Bonfim e Juazeiro. Em Cruz das Almas, município localizado a 152 km de Salvador, mais de cinco mortes por suicídio em menos de um ano foram notificadas pela PMBA, segundo os relatos do grupo de praças.

As narrativas de oficiais, gestores das unidades estratégicas da PMBA, sinalizam que o suicídio, assim como outras questões fazem parte da agenda das preocupações do Comando Geral da PMBA. O Comandante da época defendeu que os CEVAPs fazem parte de um projeto de extensão e interiorização do SEVAP destinado a atender a capital e a região metropolitana. Trata-se de uma estratégia voltada para a prevenção do suicídio, como também de valorização do profissional de segurança policial militar. Nas palavras do Oficial,

[...] Nós fizemos agora um projeto que chamam de CEVAPINHO, ou seja, nós interiorizamos os SEVAPs, nós estamos com estrutura muito boa em Juazeiro, em Feira de Santana, o SEVAP é o Serviço de Valorização Profissional, SEVAP é o grande, eles mesmos colocaram por conta deles é um apelido, não é o SEVAP é o CEVAPINHO. O SEVAP é um serviço aqui em Salvador, então foi criado um menor em cada região, não é municipal, é regional. Então eu tenho cinco regionais: Norte, Sul, Leste, Oeste e a região metropolitana. A região metropolitana quem atende é o SEVAP mesmo, o CEVAPÃO. Aí essa estrutura ela está montada e nós temos uma preocupação, inclusive que até foi fato que um soldado chegou dizendo pra mim que a mulher suicidou-se e aí eu mandei ver o histórico dele, quando eu fui ver o histórico dele o filho dele tinha se suicidado no conjunto aonde eles moram e aí a minha preocupação foi dizer a Honorato: “veja aí tudo isso”. O menino foi suicídio mas, a esposa foi morte por questões de câncer, não foi suicídio. Então o que é que eu estou querendo dizer, já é uma preocupação, um sinal que a gente dá, tá certo? Então, a senhora vai ter essa preocupação tanto minha, quanto de Nelson, como de outros dos segmentos da saúde, um envolvimento muito grande com as questões do social [...].(Oficial Superior e Comandante Geral da PMBA).

Não obstante, embora o projeto de expansão dos CEVAPs tenha sido idealizado como uma iniciativa institucional, vimos nos relatos de representantes da ASPRA e de profissionais da equipe do SEVAP que, na prática, essas ações foram respostas imediatas a um contexto emergencial específico.

O coordenador financeiro da ASPRA, por exemplo, explica que o suicídio entre policiais militares ganhou maior visibilidade na PMBA a partir do caso de Itabuna, registrado no dia 27 de maio de 2014. Essa morte trouxe significativas consequências para a PMBA e a ASPRA em função dos fatos revelados pela vítima numa carta deixada e registrada em cartório. Em suas próprias palavras,

[...] Eu conheci muitos casos. Por exemplo, esse de Itabuna, que eu falei com você mais cedo, que foi um impacto muito grande, inclusive ele cita na carta para realmente fazer o link da morte dele com a instituição, ele cita as pessoas que oprimiram ele dentro da instituição, não sei se a senhora chegou a ler [...].

Profissionais de saúde e de assistência social do SEVAP reforçaram o quanto o Serviço de Valorização Profissional não está preparado, em termos estruturais e técnicos, para atender os casos de ideações suicidas e tentativa de suicídio declarados na PMBA. Esta limitação é atribuída pelos referidos profissionais a dois fatores chave: 1) o reduzido quantitativo das equipes que desenvolvem o trabalho na capital e no interior; e 2) a inexistência de psiquiatras nas equipes.

Em todos os grupos focais realizados com oficiais e praças da PMBA, o crescimento contínuo de registros de tentativas de suicídio e suicídios consumados, no interior do estado da Bahia, esteve presente. Esse fato indica que o comportamento suicida entre policiais militares é uma questão que merece destaque na agenda do Comando da PMBA. Daí a urgência por maiores investimentos voltados para a atenção à saúde mental de toda corporação. Trata-se de um fenômeno que carece de estudo e prevenção.

## 6 CONCLUSÕES

Os possíveis fatores associados ao comportamento suicida entre policiais na amostra investigada interagem em quatro níveis de análise: (i) organizacional; (ii) situacional; (iii) social e (iv) individual. No nível organizacional, podemos destacar os seguintes achados: (i) a insatisfação com a falta de valorização da Polícia pela sociedade, as dificuldades de ascensão na carreira e o regulamento disciplinar na Polícia; bem como a carência de treinamentos específicos e a limitação dos serviços de saúde oferecidos pela PM estão associados com os pensamentos e os atos suicidas declarados pelos participantes dessa pesquisa. Em contrapartida, a satisfação profissional é um fator protetivo de ideação suicida e de tentativas de suicídio.

No nível situacional, os dados sugerem que quanto maior a exposição às situações de risco de vitimização direta (letal e não letal) e indireta (letal e não letal), mais vulneráveis estão policiais militares a desejos, pensamentos e atos suicidas.

Quanto à dimensão social, concluímos que o nível de desconfiança nas pessoas também é alto entre os policiais militares da amostra investigada. A regularidade de contatos de amizade protege o profissional de ter pensamentos e tentar violência contra sua própria vida. O nível de participação política e cultura cívica são baixos entre os policiais que comunicaram pensamentos suicidas e os que tentaram pôr fim na própria vida. O baixo nível de capital social na amostra pesquisada indica que o policial está mais suscetível ao comportamento suicida.

Por último, no nível individual, ou seja, da saúde física e emocional do policial, verificamos que problemas com o sono; se sentir incomodados por “Pouco interesse ou pouco prazer em fazer as suas atividades de trabalho”; “Dificuldades de concentração”; “Sensação de medo, pânico”; “Se sentir ‘para baixo’, deprimido ou sem perspectiva”; “Se sentir cansado(a) ou com pouca energia”; e “Um sentimento de fracasso” “muitas vezes por dia” estão estaticamente associados ao comportamento suicida na população examinada.

No que se refere às inovações institucionais, verificamos um problema em comum nos três casos investigados: uma possível relação entre a inexistência de políticas de prevenção do comportamento suicida entre policiais e a negligência institucional. Existe um total desconhecimento sobre o tema, no que tange à magnitude e às dimensões do suicídio entre os profissionais de segurança pública, nas três capitais, em particular, na cidade do Rio de Janeiro. Em todos os grupos realizados na PMERJ, não houve relatos de casos de mortes por suicídio e tentativas de suicídio envolvendo policiais. O assunto parece ser um tabu. Hipotetizamos que a invisibilidade do suicídio na PMERJ se deve à ausência de conhecimento especializado e às questões culturais e institucionais.

Na Bahia, o tema é polêmico. Apesar das recentes iniciativas de expansão do Serviço de Valorização Profissional (SEVAP) para o interior do estado, não encontramos consenso entre os relatos de oficiais superiores do Departamento de Saúde. Parte do grupo não reconhece o suicídio enquanto um problema institucional. Um exemplo inesquecível é o relato do único psiquiatra de toda a instituição.

Esse profissional, mesmo reconhecendo a importância do estudo, declarou ter ciência apenas de dois casos de suicídio na Polícia Militar da Bahia, ao longo dos 24 anos de serviço na Instituição. Na época da conversa com as chefias de diretorias, já havia evidências do aumento da incidência de mortes por suicídios de policiais no interior da Bahia . Em suas palavras:

[...] Na nossa corporação que eu tenha notícia, eu trabalhei vinte e quatro anos e meio em psiquiatria, eu tive história de dois suicídios na corporação, um aspirante e um subtenente, uma tentativa recente de um soldado e uma tentativa de um familiar de um oficial em 2010. (Oficial Superior e Psiquiatra da PMBA)

Em contrapartida, os praças, amigos e/ou colegas de policiais militares vítimas de suicídio e tentativa de suicídio, fizeram dos grupos focais um espaço de denúncias do aumento do número de mortes por suicídio nos últimos 2 anos, em particular, nas cidades do interior da Bahia.

As narrativas analisadas nos casos baiano e gaúcho corroboram os fatores de risco ocupacional e interpessoal/individual associados às tentativas de suicídio comunicadas pelos participantes da pesquisa aplicada entre policiais militares integrados à Rede EAD/SENASP.

O sofrimento psíquico de policiais (praças e oficiais), identificados no estudo nas três organizações, confirma a urgência por investimentos em políticas de valorização/humanização do policial militar. As três instituições carecem também de políticas de prevenção ao adoecimento mental e ao comportamento suicida. É nessa direção que recomendamos a formulação de ações institucionais de prevenção através de investimentos na produção de conhecimento aplicado.

Acreditamos que a informação é um instrumento valioso. A divulgação desse conhecimento precisa ser realizada a todos os níveis hierárquicos nos batalhões e unidades das organizações policiais militares. Tanto o Comando-Geral, Chefes de Unidades quanto a tropa precisam saber o que é o suicídio, como identificar os fatores de risco e como reagir nessas circunstâncias. Esse é mais um desafio a ser enfrentado pelas polícias militares brasileiras a médio e longo prazo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAMODT, Michael G. e STALMAKER, Nicole A. (2001), **Police officer suicide: Frequency and officer profiles**. Em: SHEEHAN, D.C. e WARREN, J.I. (org). Suicide and law enforcement. Washington, DC: US Government Printing Office, pp. 383 - 398.
- ALPERT, Geoffrey P. e DUNHAM, Roger G. (1988), **Policing urban America**. New York, Wavelan Press.
- ALSTON, M. (1986), **Occupation and Suicide among Women**. Issues in Mental Health. Nursing. Vol. 8. Pp.109–19.
- BARROS, M; OLIVEIRA, H; MARTÍN-León L. **Epidemiologia no Brasil**. In: Werlang BG, Botega NJ, organizadores. Comportamento suicida. Porto Alegre: Editora ArtMed; 2004. p. 45-58.
- BECK AT; KOVACS, M; WEISSMAN, A. **Assessment of suicidal intention: The scale of ideation**. J. Consult. Clin. Psychology, 1979, 343-352.
- BOTEGA, NJ.; BARROS, MBA; OLIVEIRA, HB.; DALGALARRONDO, P.; MARTÍN- LEÓN L. **Comportamento suicida na comunidade: fatores associados à ideação suicida**. Revista Brasileira de Psiquiatria, 27(1), p. 27-45, 2005
- CHARBONNEAU, F. (2000), **Suicide among the police in Quebec**. Population., n°55, pp.367-378.
- COHEN, Lawrence e FELSON, Marcus. (1979), **Social change and crime rate trends: a routine approach**. American Sociological Review, 44: 588-608.
- COLEMAN, James (1990). **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press.
- DASH, J. e REISER, M. (1978), **Suicide among Police urban Law enforcement agencies**. Journal of Police Science and Administration, n°6, pp.18-21.
- DESCHAMPS, Frédéric, PAGANON - BADINIER, Isabelle, MARCHAND, Annie-Claude e MERLE, Corinne. (2003). **Souces and Assessment of Occupational Stress in the Police**. Journal Ocupacional Health, n°45, pp. 358-364.
- DURKHEIM, E. (2004), **O suicídio**. São Paulo: Martins Fontes.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA- FBSP. Anuário **Brasileiro de Segurança Pública**, 2012.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. (2007), **Relatório de pesquisa: Sofrimento Psíquico do Soldado da PM**. São Paulo, FGV.
- GUIMARÃES, Tatiana. (2012), **Suicídio e Ocupação: uma análise comparada**. Monografia (Graduação). Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).
- HESKETH, J. L. & CASTRO, A. G. de **Fatores correlacionados com a tentativa de suicídio**. Rev. Saúde Pública, S. Paulo, 12:138-46, 1978.
- HEM, Erlend, BERG, Anne Marie e EKEBERG, Ivind. (2001), **Suicide in police – a critical review**. Suicide & Life Threatening Behavior, n°31, pp.224-233.

- HINDELANG, M., M.R. GOTTFREDSON and J. GAROFALO(1978). **Victims of Personal Crime: An Empirical Foundation for a Theory of Personal Victimization**. Cambridge, MA: Ballinger.
- KAPPELER, Victor E., BLUMBERG, Mark e POTTER, Gary M. (1993), **The mythology of crime and criminal justice**. Prospect Heights, IL: Waveland.
- KATES, Allen R. (2008), **Cop Shock: Surviving Posttraumatic Stress Disorder (PTSD)**. New York, St. Martin's Press.
- LAMPERT, D., BOURQUE, L. & KRAUS, J. **Occupational Status and Suicide. Suicide and Life Threatening Behavior** 14: 254-69. 1984.
- LAURENTI, R, Mello-Jorge MHP & Gotlieb SLD. **A confiabilidade dos dados de mortalidade e morbidade por doenças crônicas não-transmissíveis**. Ciência & Saúde Coletiva. 9:909-20. 2004.
- LEON, M.; BARROS, B. **Mortes por suicídio: diferenças de gênero e nível socioeconômico**. Revista de Saúde Pública v.37 n.3. Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas,2003.
- LOH, Jules. (1994), **The Man with a Gun is a Cop: The Gun is in His Mouth**. The Oregonian, n°30, pp. A24.
- MARZUK, P.M., NOCK, M.K., LEON, A.C., PORTERA, L. e TARDIFF, K. (2002), **Suicide among New York City police officers**. American Journal Psychiatry, n°159, pp.2069-2071.
- MARÍN-LEÓN, Barros MB. **Mortes por suicídio: diferenças de gênero e nível socioeconômico**. RevSaude Publica. 2003, 37(3):357-63.
- MELLO, S. C; BERTOLOTE JM, Wang Y. **Epidemiology of suicide in Brazil (1980-2000): characterization of age and gender rates of suicide**. RevBras Psiquiatr. 2005;27(2):131-4.
- MENEGHEL, SN, VICTORIA CG, FARIA, NM, CARVALHO, LA, FALK, JW. **Características epidemiológicas do suicídio no Rio Grande do Sul**. RevSaude Publica. 2004;38(6):804-10.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE, Conselho Federal de Medicina, Centro Brasileiro de Classificação de Doenças. **Declaração de Óbito: Documento Necessário e Importante**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 40 p. : il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos), 2007.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP **Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública** - Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal - SINESPJC; Fórum Brasileiro de Segurança Pública: 2013.
- MINAYO, M. C. S. **A auto-violência, objeto da sociologia e problema de saúde pública**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 421-428, 1998.
- \_\_\_\_\_ ; DESLANDES, S. F. **A Complexidade das relações entre Drogas, álcool e Violência**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 10-29, 1998.
- \_\_\_\_\_ CAVALCANTE, F. G.; SOUZA, E. R. **A eloquência do gesto final: suicídio em Itabira**. Rio de Janeiro: CLAVES, 2003. Relatório de Pesquisa/CNPQ.
- \_\_\_\_\_ **Suicídio: Violência auto-infligida**. In: Impacto da violência na saúde dos brasileiros / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2005.

MIRANDA, D. (2010), **Suicídio e Risco Ocupacional: a condição do policial militar do estado do Rio de Janeiro**. Relatório Parcial de Pesquisa, CNPQ.

\_\_\_\_\_. (2012), **Risco Ocupacional: a condição do policial militar do estado do Rio de Janeiro**. Relatório de Pesquisa sobre Suicídio, CNPQ.

MUNIZ, J. **Registros de Ocorrência da PCERJ como Fonte de Informações Criminais**. In: Cerqueira, D. Lemgruber, J. e Musumeci, L. (orgs.), Fórum de Debates –Criminalidade, Violência e Segurança Pública: Uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Rio de Janeiro, IPEA/CeSEC-UCAM, 2000.

MUSUMECI, L. **Violência, criminalidade e segurança**. Relatório de Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro, capítulo 5, IPEA/PNUD/Prefeitura Municipal, Rio de Janeiro: 2000.

MORAES, L.F. R; Ferreira, A. S. **Trabalho e Organização: influências na Qualidade de Vida e Estresse na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais**. Artigo extraído da pesquisa “Diagnóstico de Qualidade de Vida e Estresse no Trabalho da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais”, (2000).

NOGUEIRA, G. E.G. (2005), **Análise de tentativas de auto-extermínio entre policiais militares: um estudo em Saúde Mental e Trabalho**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da Universidade Federal de Minas Gerais.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório**, Brasília, 2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Relatório, Brasília, 2009. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Brasília, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Informe sobre la salud en el mundo**. In: ———. **Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas**. Genebra, 2001.

OLSON JR., M. (1965), **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Harvard Press.

PUTMAN, Robert D., ROBERT Leonardi and Rffaella Y. Nanetti **Making Democracy Work**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RASHBAUM, W. K. (1994), **Cop Kills Self; Follows String of 1993 Suicides**. New York Newsday, January 17. Sec. NEWS, Pp. 20.

RELATÓRIO DE PESQUISA. **Sofrimento Psíquico do Soldado da PM**. São Paulo. FGV. 2007

ROGERS, J. R. **Theoretical grounding: ‘the missing link’ in suicide research**. J Counsel Dev 2001; 79:16-29.

SAPORI, L. F. Apresentação. In: MIRANDA, D. (2013), **O que quer a Polícia: poder ou Competência?** Editora Appris, p. 11-12.

SANTOS, C. M., de; Bertolote, J. M.; Wang, Yuan-Pang. **Epidemiology of suicide in Brazil (1980 – 2000): characterization of age and gender rates of suicide**. Epidemiologia do suicídio no Brasil (1980 – 2000): caracterização das taxas de suicídio por idade e gênero. RevBras Psiquiatr. 2005;27(2):131-4.

STALLONES L; BESELER, C. **Pesticide poisoning and depressive symptoms among farm residents**. AnnEpidemiol. 2002;12(6):389-94.

STACK, S. **Occupation and Suicide**. SOCIAL SCIENCE QUARTERLY, Volume 82, Number 2, June 2001.

\_\_\_\_\_. **Suicide: a 15-year review of the sociological literature Part I: cultural and economic factors**. Suicide Life Threaten Behav 2000; 30:145-62.

\_\_\_\_\_. **Suicide Risk among Carpenters: A Multivariate Analysis.** OMEGA:Journal of Death and Dying 38:229–32. 1999.

\_\_\_\_\_. **Suicide Risk among Physicians: A Multivariate Analysis.** Paper presented at the annual meetings of the American Association of Suicidology, April 15–18, 2000, Bethesda, Maryland. 1998.

\_\_\_\_\_. **Gender and Suicide Risk among Artists: A Multivariate Analysis.** Suicide and Life Threatening Behavior 26:374–79. 1996.

STACK, S. e KELLEY, T. (1994), **Police Suicide: An analysis.** American Journal of Police, n°XIII, pp.73-90.

SOARES, G. **Suicídio, Gênero e Idade.** Blog de Conjuntura Criminal: tudo sobre crime e violência, julho, 2007. URL: <http://conjunturacriminal.blogspot.com/2007>

SOARES, S., **Conhecimento paga bem? Habilidades Cognitivas e Rendimentos do Trabalho no Brasil (e no Chile).** Tese de Doutorado, Brasília. 2011

SOUZA, ER, MINAYO, MCS. **Análise temporal da mortalidade por causas externas no Brasil: décadas de 80 e 90.** In: Minayo MCS, Souza ER, organizadores. Violência sob o olhar da saúde infrapolítica. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2003. p. 83-107.

SUICIDE POLICE RESEARCH. Fonte: <http://pfoa.co.uk/49/suicide-police-research>, Acesso: 10 de Janeiro de 2011.

TARDE, Gabriel (1886;2004), **La criminalité compare.** Paris: Les Empêcheurs de penser en rond.

TOM STURED *et al.* **Suicide Ideation and Suicide Attempts in NationWide Sample of Operational Norwegian Personal.** Journal of Occupational Health. n. 50, p. 406-414, 2008.

TURVEY, B. (1995), **Police Officers: Control, Hopelessness, & Suicide, Knowledge Solutions Library,** Electronic Publication, URL: <http://www.corpus-delicti.com/suicide.html>.

VENA J.; VIOLANTI J, MARSHALL J.; FIEDLER R. (1986), **Mortality of a municipal worker cohort: III. Police Officers.** Am J.In Med. Vol. 10. Pp. 383-397.

VIOLANTI, John M. (2007), **Police Suicide: Epidemic in Blue.** Springfield, Illions, Charles C. Thomas Publisher LTD.

\_\_\_\_\_. (1995), **The Mystery Within, Understanding Police Suicide.** FBI Law Enforcement Bulletin, pp.19-23.

VIOLANTI, John M., VENA, J.E. e MARSHALL, J.R. (1996). **Suicides, homicides, and accidental deaths: A comparative risk assessment of police officers and municipal workers.** American journal of Industrial Medicine, n°30, pp.99-104.

VIOLANTI, John M., VENA, J.E. e PETRALIA, S. (1998), **Mortality of a Police cohort: 1950-1990.** American journal of Industrial Medicine, n°33, pp.366-373.

WAGNER, M. e BRZECZEK, R. (1983), **Alcohol and Suicide: A Fatal Connection.** FBI Law Enforcement Bulletin, pp. 7-15.

WASSERMAN, Ira. (1992), **Economy, Work, Occupation and Suicide.** Em: MARIS, Ronald, BERMAN, Alan, MALTSBERGER, John e YUFIT, Robert (Org). **Assessment and Prediction of Suicide.** New York, Guilforf, pp.520-539.





# 6

## IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA NO DISTRITO FEDERAL ENTRE 2006 E 2012<sup>1</sup>

Débora Diniz<sup>2</sup>  
Sinara Gumieri<sup>3</sup>

### RESUMO

Uma das maiores inovações da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) são as medidas protetivas de urgência. Essas medidas cautelares buscam proteger a integridade física, psicológica, moral e patrimonial de mulheres em situação de violência doméstica, de forma a conferir-lhes condições para romper com a violência e prosseguir com a intervenção jurisdicional. Este estudo analisa a implementação das medidas protetivas no Distrito Federal entre 2006 e 2012. O universo da pesquisa foram todos os processos judiciais enquadrados na Lei Maria da Penha no Distrito Federal que tiveram sentença proferida ou suspensão condicional do processo determinada até 2012, em uma amostra aleatória de 318 processos judiciais, com margem de erro de 5%. Os resultados mostram que em três de cada quatro casos, pelo menos uma das medidas requeridas não foi deferida; o principal motivo de indeferimento foi a ausência de informações necessárias para a análise do pedido. A proibição ao agressor de aproximar-se da vítima foi a medida mais requerida, em 96% dos casos, e também a mais deferida, em 69% dos pedidos; em seguida esteve a proibição de contato, requerida em 87% dos casos e deferida em 66%. Enquanto o Judiciário se mostrou sensível à concessão de medidas que buscam impedir o contato entre agressor e vítima, como as de proibição de aproximação e afastamento do lar, houve resistência para o deferimento de medidas de rearranjo familiar e patrimonial, como as de prestação de alimentos, separação de corpos e restrição de visitas a filhos. A hipótese é de que essa resistência seja um reflexo da tendência familista da resposta judicial à violência doméstica, que pode estar dificultando o acesso a medidas protetivas que impliquem intervenção no regime de manutenção da casa. Não houve um sistema de monitoramento das medidas deferidas, e as respostas judiciais aos descumprimentos foram assistemáticas.

**Palavras-chave:** Lei Maria da Penha. Medidas Protetivas de Urgência. Violência Doméstica. Violência contra Mulheres.

<sup>1</sup> Sumário executivo de pesquisa desenvolvida pela Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero sobre o tema C.2 - Medidas protetivas às mulheres em situação de violência, no âmbito do Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã, financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ). A equipe da pesquisa foi composta por Lena Tosta, Miryam Mastrella, Sinara Gumieri, Gabriela Rondon, Lina Vilela e Bruna Costa, e coordenada por Debora Diniz.

<sup>2</sup> Antropóloga, pesquisadora da Anis e coordenadora da pesquisa, professora da Universidade de Brasília (UnB).

<sup>3</sup> Advogada, pesquisadora da Anis e mestranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

## ABSTRACT

A major innovation of the Maria da Penha Law (Law n. 11.340/2006) are the urgent protective measures. These precautionary measures seek to protect the physical, psychological, moral and patrimonial integrity of women in domestic violence situations, in order to enable them to break the cycle and follow through with the judicial intervention. This study analyses the implementation of protective measures in the Federal District from 2006 to 2012. The universe were all lawsuits covered by the Maria da Penha Law in the Federal District which had been sentenced or conditionally suspended by 2012, in a random sample of 318 lawsuits, with a margin of error of 5%. The results show that in three out of four cases, at least one of the requested measures was not granted; the main reason for denial was the lack of information needed to evaluate the request. The stay away provision was the most frequently required, in 96% of the cases, and also the most granted, in 69% of the requests; it was followed by the no contact provision, requested in 87% of the cases and granted in 66% of them. While the courts were sensitive to the granting of measures that seek to prevent contact between abuser and victim, such as stay away and move out provisions, there was resistance to the granting of measures of family and assets rearrangement, such as alimony, legal separation and child visitation restrictions. The hypothesis is that such resistance is a result of the familistic approach of the judicial response to domestic violence, which might be restricting access to protective measures that imply intervention in the order of the home. There was no monitoring system for granted measures, and judicial responses to noncompliance were unsystematic.

**Keywords:** Maria da Penha Law. Urgent Protective Measures. Domestic Violence. Violence Against Women.

### Lista de abreviaturas e siglas

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRAM	Centros de Referência de Atendimento à Mulher
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NAFAVD	Núcleos de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal e Territórios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SCP	Suspensão Condicional do Processo
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça
STJ Superior	Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território

## 1 INTRODUÇÃO

Sancionada em 2006, fruto de lutas e debates dos movimentos feministas, a Lei Maria da Penha – Lei n. 11.340/2006 – criou mecanismos específicos de prevenção e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Decorrente do combate à impunidade e à invisibilidade jurídico-política da violência doméstica, a Lei foi considerada pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher uma das legislações mais avançadas do mundo no tema (UNIFEM, 2008/2009).

A Lei Maria da Penha procurou romper com os instrumentos jurídicos que lidaram anteriormente com o problema da violência. Até 2006, muitas condutas doméstico-familiares violentas eram enquadradas como crimes de menor potencial ofensivo, seguindo a disciplina da Lei n. 9.099/1995. Desprovida de qualquer viés de gênero capaz de dar visibilidade às violências sistematicamente sofridas por mulheres

em suas casas (CAMPOS, 2003), essa Lei se mostrou inadequada ao enfrentamento da violência. Sua aplicação foi marcada por frequentes negativas de atenção policial às denúncias feitas, incentivo constante de profissionais da Polícia e do Judiciário para que as vítimas desistissem das ações judiciais e sentenças que, em nome da manutenção dos laços familiares, não atribuíam às condutas dos agressores maiores consequências que o pagamento de cestas básicas, contribuindo para a banalização da violência.

Apesar de não ter criado novos tipos penais, alguns dispositivos da Lei Maria da Penha geraram reflexos punitivos. Foram criadas uma qualificadora para o crime de lesão corporal ocorrido no contexto de violência doméstica e familiar (Código Penal, art. 129, § 9º), aumentando, assim, sua pena em abstrato, e uma agravante genérica para crimes cometidos com violência doméstica e familiar contra a mulher (Código Penal, art. 61, II, f), o que pode implicar, na prática, a aplicação de penas mais longas. Além disso, a Lei previu expressamente a possibilidade de prisão preventiva do agressor (Lei n. 11.340/2006, art. 20).

Grande parte das avaliações a respeito da Lei dá enfoque especial a esses aspectos punitivos, destacando sua importância na defesa do direito das mulheres a uma vida sem violência, embora o façam geralmente sem debater as ambiguidades do acionamento do direito penal como instrumento emancipatório para as mulheres. No entanto, a leitura exclusivamente punitivista da Lei Maria da Penha é incompleta. A Lei criou as diretrizes de uma política pública com perspectiva de gênero, por meio de um sistema jurídico autônomo, com regras próprias de interpretação (CAMPOS, CARVALHO, 2011), composta por diversos mecanismos majoritariamente extrapenais. Entre esses mecanismos estão, por exemplo, a criação dos juzizados especializados de violência doméstica e familiar, com competência para causas cíveis e penais associadas à experiência de violência, sem a tradicional fragmentação da prestação jurisdicional, e dotados de equipes multidisciplinares de atendimento às mulheres (art. 14). Também merece destaque a previsão de medidas integradas de prevenção relativas à educação, capacitação profissional, sensibilização e reflexão crítica sobre representações sociais e midiáticas feitas a partir das ideias de masculino e feminino (art. 8º).

Uma das previsões mais importantes da Lei Maria da Penha é a criação das medidas protetivas de urgência. Essas são medidas cautelares que visam garantir a integridade física, psicológica, moral e material da mulher em situação de violência, de forma a dar-lhe condições mínimas para buscar a intervenção jurisdicional frente às agressões sofridas (SOUZA, 2009). As medidas protetivas superam a lógica tradicional do processo penal, uma vez que, nesse cenário, a prisão preventiva do réu – passível de ser decretada quando há descumprimento das protetivas – não é a medida cautelar por excelência, mas sim aplicada excepcionalmente, em exercício da diligência estatal na proteção das mulheres vítimas, aliado à observância da mínima intervenção penal (LAVIGNE, PERLINGIERO, 2011).

Os artigos 22 a 24 da Lei Maria da Penha apresentam ampla lista de medidas protetivas que buscam responder adequadamente ao contexto da violência doméstica. Há medidas voltadas à interrupção imediata do ciclo de violência, como a proibição de contato e o afastamento do agressor do lar ou do local de convivência com a vítima; medidas destinadas a minimizar o risco de violências graves, como a suspensão da posse ou restrição do porte de armas do agressor e o encaminhamento da ofendida e seus dependentes a programa de proteção e atendimento; medidas de proteção patrimonial e de suporte socioeconômico à mulher, como a prestação de alimentos provisionais ou provisórios e a suspensão de procurações conferidas ao agressor, que identificam a dependência econômica tanto como expressão quanto como fator vulnerabilizante à violência doméstica. O rol de medidas previstas na Lei é exemplificativo, não exaustivo, de modo que juízas/es devem adotar outras providências previstas em lei quando a segurança da vítima ou as circunstâncias dos casos assim exigirem (BELLOQUE, 2011).

Sete anos após a criação da Lei Maria da Penha, e a despeito de seu comando quanto à promoção de estudos e sistematização de dados que permitam a avaliação e monitoramento da

política criminal que vem sendo desenvolvida (art. 8º, II), não há notícia de pesquisas com amostras representativas capazes de mapear a aplicação das medidas protetivas. Os raros estudos empíricos que abordam a implementação das medidas (BENINCÁ, CHECHINEL, 2010; GROSSI, 2013) o fazem a partir de amostragem não probabilística de conveniência.

Com o intuito de preencher essa lacuna, a Anis apresenta este estudo, cujo objetivo geral foi descrever a implementação de medidas protetivas em processos judiciais enquadrados na Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012. Os objetivos específicos foram: descrever a tramitação processual desses requerimentos, considerando a fase do processo em que são realizados e quem os realiza; identificar os tipos de medidas protetivas requeridas, deferidas e indeferidas; categorizar os motivos de indeferimento de medidas requeridas; apresentar o tempo de apreciação dos pedidos de medidas protetivas, considerando o lapso temporal entre a data do pedido e a data da decisão correspondente; e identificar as respostas judiciais aplicadas aos casos em que há registro de descumprimento de medidas protetivas. As variáveis elencadas pelos objetivos decorrem das previsões legais para de aplicação das medidas protetivas (arts. 18 a 24 da Lei Maria da Penha), e fornecem indicadores para a avaliação de seus usos e resultados.

Essa pesquisa responde à chamada pública de pesquisas aplicadas no campo da segurança pública e da justiça criminal divulgada por meio do edital Pensando a Segurança Pública 3ª Edição (Convocação 001/2014), promovido em parceria pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ). O estudo buscou atender aos propósitos e diretrizes metodológicas previstas no edital para o tema C.2 – Medidas protetivas às mulheres em situação de violência. No entanto, o projeto de pesquisa restringiu a coleta de dados a uma única localidade, o Distrito Federal, contrariando requisito do edital de pesquisa qualitativa em pelo menos três capitais. Isso se deve à constatação de que, conforme a experiência da Anis em pesquisas documentais com processos judiciais, é inviável realizar o tipo de pesquisa solicitado no edital de maneira metodologicamente sólida em três localidades no prazo estabelecido, de cinco meses. O acesso a esse tipo de campo, com levantamento, negociações para consulta e análise de processos judiciais exige tempo e responde às limitações da sobrecarga de trabalho do Poder Judiciário. Quando esses elementos são desconsiderados, a execução da pesquisa tende a exigir concessões quanto à representatividade da amostra, frequentemente por meio do uso de amostragens não probabilísticas de conveniência, marcadas por vieses de seleção, como a possibilidade de acesso a alguns processos do universo selecionado para a pesquisa, mas não a todos (SHAUGHNESSY; ZECHMEISTER; ZECHMEISTER, 2012). Tais amostragens implicariam limitações para um projeto que proponha mapear confiavelmente a implementação de medidas protetivas e produzir insumos para o fortalecimento de políticas públicas para o enfrentamento da violência doméstica. Assim, no intuito de produzir dados confiáveis e generalizáveis para todo o Distrito Federal por meio de amostragem aleatória e adequado acesso ao campo, a proposta de pesquisa da Anis focou-se apenas no Distrito Federal, o que foi acordado com a SENASP em reunião de alinhamento realizada em 16 de abril de 2014.

Dois fatores tornam o Distrito Federal especialmente propício para a condução de um estudo piloto de descrição da implementação de medidas protetivas a mulheres em situação de violência. O primeiro diz respeito ao crescente número de casos de violência doméstica denunciados e judicializados na região: segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), relativos aos meses de janeiro a junho de 2013, o Distrito Federal manteve a primeira colocação quanto ao número de registros de atendimentos no Disque 180 (Central de Atendimento à Mulher), proporcionalmente a sua população feminina. Dados do Núcleo de Estatísticas da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal dão conta que o número de ocorrências registradas por mulheres vítimas de violência doméstica e familiar aumentou 12,1% em 2013 (TJDFT, 2014b).

O segundo se refere aos equipamentos públicos da política de enfrentamento à violência

doméstica instalados no Distrito Federal. A alta demanda por intervenção estatal em casos de violência é acompanhada por uma estrutura judicial e de recursos humanos superiores àquela observada nos demais estados brasileiros: o Distrito Federal concentra cerca de 15% de todos os juizados de violência doméstica e familiar do país, e tem o maior número médio de magistrados (4,5) e de servidores (39) por juizado (CNJ, 2013). Também foram criados, no âmbito do governo do Distrito Federal, serviços voltados para o apoio às vítimas e à responsabilização do agressor, incluindo uma casa abrigo, três Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM) e dez Núcleos de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica (NAFAVDs). Além disso, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) conta com uma coordenação responsável pela articulação institucional sobre questões de gênero, o Núcleo de Gênero Pró-Mulher; a Defensoria Pública do Distrito Federal tem o Núcleo de Defesa da Mulher, que orienta mulheres vítimas de violência ou que precisem de algum auxílio jurídico.

## 2 METODOLOGIA

Essa é uma pesquisa documental descritiva com método misto sequencial de abrangência no Distrito Federal. O recorte histórico foi de seis anos, tendo como marco inicial a implementação da Lei Maria da Penha para o julgamento da violência contra a mulher, em 2006. O marco final em 2012 visou garantir que todos os processos judiciais analisados estivessem em fase avançada de tramitação, de modo a permitir a identificação de eventuais casos de descumprimento de medidas protetivas, que é uma das variáveis de análise. A unidade de análise foram autos judiciais enquadrados na Lei Maria da Penha, incluindo inquéritos policiais, ações penais e respectivas medidas protetivas de urgência.

O universo de processos analisados foi composto por todos os processos judiciais do Distrito Federal enquadrados na Lei Maria da Penha que tenham sido sentenciados ou tenham tido suspensão condicional do processo (SCP)<sup>4</sup> determinada até 2012. O critério de entrada da prolação de sentença atende à necessidade de analisar processos em fase avançada de tramitação; pelo mesmo motivo, foi incluído o critério de aplicação da SCP, já que esse é um desfecho alternativo ao sentenciamento nos casos enquadrados na Lei Maria da Penha no Distrito Federal (MORATO et al, 2011). Conforme lista do Sisproweb (Sistema de Controle e Acompanhamento dos Feitos e Requerimentos) do MPDFT contendo todos os processos que atenderam aos critérios de entrada, o universo da pesquisa é composto por 1.863 processos, sendo 551 com SCP determinada e 1.312 com sentença proferida. A amostra, aleatoriamente selecionada por meio de um software especializado, foi calculada para uma margem de erro de 5% e uma confiabilidade de 95%, resultando em 318 processos (94 com SCP e 224 com sentença).

Os 318 processos da amostra foram localizados e acessados por intermédio do MPDFT, que acompanhou todas as etapas de busca aos processos e deu suporte à pesquisa por meio do projeto institucional MP-Eficaz – Lei Maria da Penha, que reúne Promotoras de Justiça em atuação em promotorias de defesa da mulher em situação de violência doméstica e familiar. O MPDFT valoriza a realização de pesquisas sobre a intervenção do sistema de justiça em casos de violência doméstica, para que os estudos fomentem o aperfeiçoamento de sua atuação institucional. A transparência e colaboração do MPDFT foram indispensáveis para a solidez metodológica da amostra representativa de processos judiciais analisados na pesquisa.

Os 318 processos analisados correspondem a 318 ações penais e seus respectivos inquéritos. Frequentemente, os requerimentos de medidas protetivas são feitos pelas vítimas na delegacia, no momento do registro do boletim de ocorrência, e integram os documentos do inquérito. O processamento

<sup>4</sup> A suspensão condicional do processo é um instituto jurídico despenalizador, previsto no art. 89 da Lei n. 9.099/1995, que permite a suspensão do processo com a determinação de medidas a serem cumpridas pelo réu no prazo de dois a quatro anos. As medidas podem incluir reparação de danos, proibição de frequentar lugares e de se ausentar do local de residência, prestação de serviços comunitários e, especialmente em casos de violência doméstica, submissão a acompanhamento psicossocial. A SCP só pode ser aplicada para réus primários em casos de infrações penais com pena mínima igual ou inferior a um ano. Se cumpridas as condições da suspensão, é extinta a punibilidade do réu, ou seja, a possibilidade jurídica de imposição de pena.

das medidas protetivas de urgência (isto é, encaminhamento dos requerimentos ao juiz, decisões, realização de audiências de justificação), no entanto, é registrado em autos separados. Diferentes juizados têm diferentes estratégias de gestão desses autos: alguns os mantêm apensados às ações penais, outros extraem cópias das principais peças dos autos das medidas protetivas e juntam-nas aos autos das ações penais. Em função disso, observou-se que em alguns dos processos acessados faltavam documentos necessários à análise integral da tramitação das medidas protetivas (em especial o inteiro teor da decisão relativa às medidas protetivas, necessário para análise dos motivos de indeferimento). A parceria com o MPDFT permitiu solucionar a maioria desses casos, mas não todos, dado o curto tempo de execução da pesquisa. Assim, em poucos processos alguns quesitos restaram sem informação.

Os processos foram analisados de acordo com um instrumento de coleta de dados estruturado com quesitos majoritariamente fechados. Os quesitos fechados permitiram identificar: se houve uso de medidas protetivas; as/os requerentes de medidas (vítimas, Ministério Público ou deferimento de ofício por juiz); os tipos de medidas requeridas; o teor das decisões (deferimento ou indeferimento); os casos de descumprimento das medidas deferidas e as providências adotadas (decretação de prisão preventiva do réu ou denúncia por crime de desobediência ou desobediência a decisão judicial sobre perda ou restrição de direito); e as datas do requerimento e da decisão correspondente. Os quesitos abertos serviram para a inserção de medidas protetivas e motivos de indeferimento não previstos nas listas fechadas. O instrumento foi pré-testado e validado, e programado em formato eletrônico, de modo a permitir o armazenamento das informações coletadas em um banco de dados.

A coleta de dados foi realizada por uma equipe de pesquisadoras com experiência em pesquisa social, graduadas em Direito ou Serviço Social. As análises foram realizadas nas dependências da Anis, a partir de instruções específicas e padronizadas para responder a cada questão do instrumento. Para garantir sua confiabilidade, todos os dados foram coletados nas mesmas fontes (documentos e peças processuais presentes nos autos) nos diferentes processos; as fontes foram selecionadas de acordo com a qualidade e regularidade do registro dos dados nos processos, que foram avaliadas durante a fase de pré-teste do instrumento.

Essa é uma pesquisa de método misto – quantitativo e qualitativo – de recuperação e análise de dados. Essa estratégia metodológica é adequada para pesquisas de cunho exploratório e descritivo de fenômenos de larga magnitude, como é o objeto desta pesquisa (CRESWELL, 2007). Na etapa quantitativa, os dados processuais coletados foram tabulados e submetidos a uma análise estatística, de modo a permitir uma representação condensada das informações dos processos (BARDIN, 2011). A seguir, realizou-se um levantamento qualitativo dos dados orientado pela técnica da teoria fundamentada, que se baseia na formulação de teoria a partir dos dados coletados no estudo (STRAUSS; CORBIN, 2008). Nesse método qualitativo, coleta de dados, análise e teoria mantêm uma completa conjugação que estrutura as diferentes fases da pesquisa, desde o desenho do instrumento até o momento final da apresentação dos resultados. Por meio da microanálise dos dados quantitativos coletados e dos textos das decisões relativas às medidas protetivas, resultados relativos a algumas das frequências observadas (como os tipos de medidas protetivas deferidas) foram codificados em diferentes categorias, e permitiram a construção de uma hipótese explicativa a partir de um marco analítico.

Para enriquecer o mapeamento interpretativo, os dados estatisticamente tratados e codificados segundo a teoria fundamentada foram apresentados e debatidos em um grupo de discussão (COOPER, SCHINDLER, 2001) com promotoras de justiça que atuam em juizados de violência doméstica e familiar. O uso dessa técnica qualitativa não teve por objetivo registrar as opiniões das participantes, mas sim acrescentar novas perguntas àquelas feitas aos dados coletados e fortalecer as hipóteses e recomendações desenvolvidas pela equipe da pesquisa, a partir das observações feitas por profissionais que aplicam medidas protetivas. O projeto de pesquisa original previa a realização de grupos de discussão também com outros profissionais, como juízes, defensores, advogados e autoridades policiais; no entanto, a

redução de um mês no prazo da pesquisa, em função do atraso na assinatura da carta-acordo, impediu a realização de grupos de discussão mais amplos.

A pesquisa foi realizada com processos judiciais, que, em regra, são públicos. A Constituição Federal brasileira, artigo 93, inciso IX<sup>5</sup>, bem como o Código Civil, artigo 155<sup>6</sup>, asseguram que todos os julgamentos e atos processuais dos órgãos do Poder Judiciário devem ser públicos, ressalvados os casos de processos que correm em segredo de justiça. A Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) reafirma esses princípios. No caso dos poucos processos analisados protegidos por segredo de justiça, a equipe contou com a anuência do MPDFT para acessá-los, garantindo-se, em todos os casos, o anonimato das partes, julgadores e demais sujeitos envolvidos e o sigilo quanto a seus dados.

Como estratégias de proteção aos dados dos sujeitos mencionados nos processos analisados (vítimas, réus, profissionais da polícia e do judiciário), foram adotados os seguintes procedimentos: 1. assinatura, por parte da equipe de pesquisa, de termos de responsabilidade pelo uso de informações e cópias de documentos para fins de pesquisa; 2. uso de instrumento de coleta de dados digital com sistema criptografado de proteção ao formulário de preenchimento dos dados, o que permite apenas à pesquisadora com senha individual o acesso ao programa.

### 3 RESULTADOS

Essa pesquisa sobre a implementação de medidas protetivas em processos judiciais enquadrados na Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012 buscou responder, prioritariamente, às seguintes perguntas: qual é o processo envolvendo a solicitação e o atendimento a medidas protetivas? Quais são as medidas mais solicitadas? Quais são mais concedidas? O retorno acerca das medidas protetivas ocorre em tempo hábil?

Para respondê-las, a abordagem mista, quantitativa e qualitativa, foi necessária. A aleatoriedade da amostra de processos analisados garante sua representatividade e permite elaborar uma descrição estatística confiável de como as medidas protetivas têm sido aplicadas no Distrito Federal. Na sequência, a contextualização dos resultados e a formulação de hipóteses explicativas dos padrões observados conferem ferramentas para a avaliação desse elemento da política de enfrentamento da violência doméstica, bem como para elaboração de novas perguntas e estudos sobre medidas protetivas.

Os dados coletados serão apresentados conforme os seguintes blocos: uso, requerimento, deferimento, descumprimento e tempo de tramitação de medidas protetivas.

#### 3.1 USO DE MEDIDAS PROTETIVAS

Uma ação penal relativa a crime praticado em contexto de violência doméstica e familiar pode ter mais de uma vítima, e diferentes medidas protetivas podem ser usadas para a proteção de cada

<sup>5</sup> Constituição Federal: “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...) IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;” (BRASIL, 1988).

<sup>6</sup> Código de Processo Civil: “Art. 155. Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos: I - em que o exigir o interesse público; II - que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores. Parágrafo único. O direito de consultar os autos e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e a seus procuradores. O terceiro, que demonstrar interesse jurídico, pode requerer ao juiz certidão do dispositivo da sentença, bem como de inventário e partilha resultante do desquite.” (BRASIL, 1973).

vítima. Assim, para os 318 processos judiciais analisados na pesquisa, foram identificados 318 réus e 330 vítimas. A tabela 1 mostra que, para o universo de 330 vítimas, houve uso de medidas protetivas em 84% dos casos (278); o uso se refere a qualquer menção processual das medidas, seja na forma de requerimento pela própria vítima ou pelo MPDFT ou de deferimento de ofício pelo juiz.

**Tabela 1- Uso de medidas protetivas em processos judiciais de violência doméstica**

Houve uso de medidas protetivas?	Vítimas	
Sim	278	84%
Não	52	16%
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

Assim, a despeito da centralidade das medidas protetivas como resposta estatal emergencial para interromper o ciclo de violência (CNJ, 2013), em 16% dos casos (52) de violência doméstica julgados no Distrito Federal entre 2006 e 2012 não houve uso dessas medidas para as vítimas. A tabela a seguir apresenta a distribuição anual de casos de vítimas para as quais não houve uso de protetivas. A concentração de 69% desses casos (36) entre os anos de 2007, 2008 e 2009 pode indicar desconhecimento ou resistência ao uso dessas medidas cautelares nos primeiros anos de aplicação da Lei Maria da Penha. As frequências decrescentes dos últimos anos sugerem um processo gradual de aumento do uso das medidas protetivas.

**Tabela 2- Distribuição por ano de processos judiciais de violência doméstica sem uso de medidas protetivas**

Ano	Vítimas	
2006	1	2%
2007	15	29%
2008	10	19%
2009	11	21%
2010	7	13%
2011	7	13%
2012	1	2%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

O total de casos de vítimas para as quais houve uso de medidas protetivas (278) constituirá o universo dos dados apresentados a seguir, que descreverão a implementação das medidas protetivas aplicadas.

## 3.2 REQUERIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS

Há mais de uma forma de fazer uso das medidas protetivas em casos de violência doméstica. Elas podem ser requeridas pelas vítimas, seja na delegacia (por meio de preenchimento de termo de requerimento padronizado) ou em petição de seu advogado ou defensor público, ou pelo Ministério Público; elas podem ainda ser deferidas de ofício pelo juiz (art. 19 da Lei Maria da Penha). Esses requerimentos podem ser concomitantes, ou seja, em um mesmo caso, a vítima e o Ministério Público podem solicitar medidas protetivas, e o juiz também pode deferir medidas não requeridas.

As tabelas a seguir mapeiam a iniciativa de uso de medidas protetivas. A tabela 3 mostra que em 95% dos casos em que houve uso de protetivas (263) as vítimas as requereram. Em geral, o pedido foi feito na delegacia, no mesmo momento do registro do boletim de ocorrência, por meio do preenchimento de um termo padronizado de requerimento. No termo constam a qualificação da vítima e do agressor em face de quem pede as medidas; as medidas solicitadas, selecionadas dentre aquelas previstas nos arts. 22, 23 e 24 da Lei Maria da Penha; o número da ocorrência policial a que se relaciona o pedido; e a indicação de eventuais dependentes da vítima que também devem ser protegidos pelas medidas solicitadas. Outras peças do inquérito (histórico do boletim de ocorrência, termo de depoimento da vítima, relatório do inquérito) indicam que informar as vítimas sobre a possibilidade de requerimento das medidas tem sido parte do procedimento padrão da autoridade policial, em conformidade com o art. 12, §1º, inciso III da Lei Maria da Penha.

**Tabela 3- Requerimento de medidas protetivas pelas vítimas**

A vítima requereu medidas protetivas?	Casos com uso de protetivas	
Sim	263	95%
Não	15	5%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

Em 9% dos casos com uso de medidas protetivas (26) o Ministério Público tomou iniciativa para seu requerimento, conforme se vê na tabela 4. Esse dado não considera os casos em que o MPDFT apenas se manifestou favoravelmente a requerimentos feitos pelas vítimas; contabiliza, portanto, os casos em que a iniciativa do MPDFT foi indispensável para o uso das medidas. Em análise aprofundada, constatou-se que entre as motivações para a ação proativa do MPDFT estavam: indeferimento de medidas anteriormente requeridas pelas vítimas; informação, ao longo do curso processo, de novas agressões ou ameaças às vítimas; concessão de liberdade provisória a réus que haviam sido presos em flagrante ou revogação de prisão preventiva.

**Tabela 4- Requerimento de medidas protetivas pelo Ministério Público**

O MPDFT requereu medidas protetivas?	Casos com uso de protetivas	
Não	252	91%
Sim	26	9%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

Já a iniciativa de juízes no deferimento de ofício de medidas protetivas ocorreu em 4% dos casos (12). Os deferimentos de ofício se referem principalmente a casos em que juízes consideraram que as vítimas corriam risco em função da liberdade provisória ou revogação da prisão preventiva dos réus, ou casos em que, ao analisar pedidos de protetivas das vítimas, os juízes avaliaram-nas insuficientes para sua proteção e aplicaram outras, não requeridas.

**Tabela 5- Deferimento de medidas protetivas de ofício por juízes**

Houve deferimento de medidas de ofício pelo juiz?	Casos com uso de protetivas	
Não	266	96%
Sim	12	4%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

O conjunto de dados sobre requerimento de medidas protetivas revela que a iniciativa para o uso das medidas tem se concentrado sobre as vítimas, que geralmente são informadas sobre essas medidas na delegacia.

### 3.3 DEFERIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS

A tabela 6 apresenta os dados gerais sobre deferimento de medidas nos casos em que foram usadas. Houve deferimento total (de todas as medidas requeridas) em 26% dos casos (73); o deferimento foi parcial (de algumas das medidas requeridas) em 49% (137); em 25% dos casos (68), houve indeferimento total (nenhuma das medidas requeridas foi deferida). Da tabela infere-se também que houve indeferimento parcial em 74% dos casos (205), ou seja, em três de cada quatro casos, pelo menos uma das medidas requeridas não foi deferida.

**Tabela 6- Deferimento e indeferimento de medidas protetivas**

Houve deferimento das medidas requeridas?	Casos com uso de protetivas	
Sim, de todas	73	26%
Sim, de algumas	137	49%
Não, de nenhuma	68	25%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

Se somados os casos já mencionados de vítimas para quais não houve uso de medidas protetivas (52) – por não ter havido requerimento nem deferimento de ofício – aos casos de indeferimento total das medidas requeridas (68), constata-se que 36% das vítimas (120) de violência doméstica judicializada no Distrito Federal entre 2006 e 2012 não contaram com a prestação jurisdicional das medidas protetivas.

A tabela a seguir apresenta os motivos de indeferimento de medidas requeridas, categorizados a partir da análise das decisões sobre medidas protetivas. Para um caso em que tenha havido indeferimento de mais de uma medida requerida, mais de um motivo pode ter sido alegado. O motivo mais frequente é a falta de informações para análise do pedido, verificado em 48% dos indeferimentos (97): juízes afirmam que a ausência de informações detalhadas sobre as condições de moradia, renda, arranjos familiares ou rotina de convivência de vítimas e agressores lhes impede de decidir com urgência sobre a medida requerida. Em 26% dos casos (52), as decisões não apresentam nenhuma justificativa para a não apreciação de medidas solicitadas. A falta de comprovação de que a vítima corre risco iminente que justifique a intervenção cautelar é citada em 20% dos indeferimentos (40). Em 8% dos casos (17), não foi possível obter informação sobre os motivos de indeferimento, por ausência de cópia da decisão sobre medidas protetivas nos autos dos processos analisados.

**Tabela 7- Motivos de indeferimento de medidas protetivas**

Motivo de indeferimento	Indeferimentos de medidas requeridas	
Falta de informações para análise do pedido	97	48%
Sem justificativa	52	26%
Falta de prova de risco para a vítima	40	20%
Sem informação	17	8%
Ausência de coabitação entre vítima e réu (medida de afastamento do lar)	11	5%
Prisão preventiva do réu	6	3%
Desistência da vítima	6	3%
Negativa de competência para julgar pedido	5	2%
Medidas já deferidas anteriormente	2	1%
Substituição de apreciação de medida por advertência a réu sobre possibilidade de prisão preventiva	2	1%

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

A alta concentração da alegação de falta de informações para análise dos requerimentos de protetivas, ocorrida em quase metade dos casos de indeferimento, indica fragilidades no procedimento de solicitação das medidas. Trata-se de uma resposta judicial protelatória, que ignora a urgência da situação de violência e sobrecarrega as vítimas com um ônus argumentativo ou probatório.

Além disso, um em cada quatro indeferimentos foi feito sem justificativa de motivos, ou seja, o juiz não se manifestou sobre a medida requerida que, portanto, restou sem deferimento. A desconexão entre a concessão de medidas e os requerimentos efetivamente feitos pela vítima ou pelo Ministério Público indicam displicência judicial com os pedidos, que podem refletir mais acuradamente as necessidades imediatas da vítima.

A frequente alegação de falta de prova de risco para a vítima ilustra a hermenêutica de suspeição a que mulheres são submetidas em suas demandas ao sistema penal (ANDRADE, 2007). Ao buscarem reparação e proteção por atos violentos, a credibilidade de seus relatos e de sua iniciativa de denunciar é colocada em dúvida, e preterida em face da eventual restrição de direito de ir e vir do agressor em caso de deferimento de medida protetiva. Essa prática judicial sexista não se restringe ao âmbito da violência doméstica, mas nela gera efeitos particularmente vulnerabilizantes às vítimas, uma vez que nesses casos frequentemente não há testemunhas presenciais que possam corroborar seus relatos (LAVIGNE, PERLINGIERO, 2011). Assim, os dados quanto a esse motivo de indeferimento contrariam entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à especial relevância de que deve ser atribuída à palavra da vítima para a concessão de medidas protetivas.

As próximas tabelas apresentarão, em detalhes, dados de requerimento, deferimento e descumprimento de cada uma das quinze medidas protetivas previstas nos art. 22, 23 e 24 da Lei Maria da Penha. A coleta de dados permitiu a inserção de medidas não previstas na Lei, uma vez que a lista não é taxativa, mas não houve, nos processos, uso de medidas não listadas. As tabelas foram organizadas em cinco colunas: a primeira se refere à medida; a segunda, aos dados de seu requerimento; a terceira, dados de deferimento; a quarta coluna traz dados de deferimentos ocorridos em uma nova decisão proferida

ao longo do processo (em circunstâncias que variaram de caso para caso, mas que em geral envolveram a reiteração de pedidos anteriormente indeferidos); a última coluna apresenta as taxas de descumprimento verificadas para medida.

Para a apresentação, as medidas foram organizadas em duas categorias, de acordo com a semelhança de seus propósitos e efeitos. A primeira é a de medidas impeditivas de contato que, independentemente de obrigarem o agressor ou serem destinadas à vítima, buscam restringir o contato entre ambos e evitar, caso ocorra, que tenha consequências violentas. Essas medidas se destinam a promover uma interrupção imediata do ciclo da violência. A segunda categoria criada é a de medidas de rearranjo familiar e patrimonial, que buscam oferecer condições, ainda que provisórias, de acesso à renda, abrigo, proteção patrimonial e revisão de tarefas de cuidado familiar que reduzam a vulnerabilidade da vítima.

Medidas da categoria impeditivas de contato, apresentadas na tabela 8 a seguir, foram as mais requeridas: proibição de aproximação foi pedida em 93% dos casos com uso de protetivas (258); proibição de contato, em 87% (241); afastamento do lar em 55% (154); e proibição de frequência de lugares em 46% (128). Os pedidos de medidas de rearranjo patrimonial e familiar, mostradas na tabela 9, foram menos frequentes: a prestação de alimentos foi solicitada em 31% dos casos (85); separação de corpos em 29% (82); e restrição ou suspensão de visitas do agressor a filhos em 23% (65).

As diferenças entre as frequências de requerimento das medidas estão atreladas a particularidades das relações entre vítimas e agressores. Pedidos de afastamento do lar só fazem sentido para casais em coabitação, por exemplo. A restrição de visitas do agressor a dependentes menores pressupõe que ele tenha filhos com a vítima.<sup>8</sup> A separação de corpos é cabível quando há casamento civil ou união estável.<sup>9</sup> Assim, a variável de deferimento parece ser mais relevante para a análise da implementação das medidas.

O que se observa quanto ao deferimento é que as medidas impeditivas concentram as maiores frequências: as três mais requeridas são também as mais deferidas. Somados os deferimentos em primeira e segunda decisão, proibição de aproximação foi deferida 76% dos casos (198) que foi requerida; a proibição de contato, em 75% (179); e o afastamento do lar, em 61% (94). As medidas de rearranjo familiar e patrimonial, por sua vez, têm frequências notadamente mais baixas: a separação de corpos é deferida em 25% dos casos em que é solicitada (21); a restrição ou suspensão de visitas, em 18% (12); a prestação de alimentos, em 9% (7).

**Tabela 8- Medidas protetivas impeditivas de contato**

Medida	Requerida	Deferida	Deferida em nova decisão	Descumprida
Proibição ao agressor de aproximação da vítima	258 93%	179 69%	19 7%	31 16%
Proibição ao agressor de contato com a vítima	241 87%	158 66%	21 9%	23 13%
Afastamento do agressor do lar	154 55%	82 53%	12 8%	10 11%

<sup>8</sup> Detalhes relativos à configuração da relação entre vítima e agressor não foram objeto de coleta de dados nesse estudo. Em pesquisa anterior realizada pela Anis com amostra representativa de processos judiciais enquadrados sob a Lei Maria da Penha no Distrito Federal, constatou-se que em 52% dos casos, vítima e agressor coabitavam na data do fato violento, e 50% tinham filhos em comum (ANIS, 2014). Esses dados explicam a menor frequência de requerimento de medidas como afastamento do lar e restrição de visitas a menores dependentes.

<sup>9</sup> Há controvérsias judiciais sobre o uso da medida protetiva de separação de corpos, mas em geral entende-se que ela não se confunde com a medida de afastamento do lar por conferir efeitos jurídicos à separação fática, suspendendo deveres conjugais comuns de pessoas casadas ou em união estável, de modo a impedir, por exemplo, que o afastamento seja caracterizado como abandono voluntário do lar conjugal (LÔBO, 2010).

Medida	Requerida		Deferida		Deferida em nova decisão		Descumprida	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Proibição ao agressor de frequência de determinados lugares	128	46%	18	14%	2	2%	5	25%
Recondução da vítima ao domicílio, após afastamento do agressor	12	4%	2	17%	0	0%	0	0%
Afastamento da ofendida do lar	10	4%	1	10%	0	0%	0	0%
Suspensão da posse ou restrição do porte de armas do agressor	4	1%	0	0%	1	25%	0	0%

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

**Tabela 9- Medidas protetivas de rearranjo familiar e patrimonial**

Medida	Requerida		Deferida		Deferida em nova decisão		Descumprida	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Prestação de alimentos provisionais ou provisórios do agressor para a vítima	85	31%	3	4%	4	5%	0	0%
Separação de corpos	82	29%	19	23%	2	2%	0	0%
Restrição ou suspensão de visitas do agressor aos dependentes menores	65	23%	10	15%	2	3%	1	8%
Proibição temporária de celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum	17	6%	0	0%	0	0%	0	-
Restituição de bens subtraídos pelo agressor à vítima	14	5%	1	7%	0	0%	0	0%
Encaminhamento da vítima a programa de proteção ou de atendimento	12	4%	4	33%	0	0%	0	0%
Prestação de caução provisória por perdas e danos materiais decorrentes da violência doméstica	9	3%	1	11%	0	0%	0	0%
Suspensão das procações conferidas pela vítima ao agressor	4	1%	0	0%	0	0%	0	-

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

A comparação entre as categorias de medidas sugere que o Judiciário é mais sensível para deferir as medidas impeditivas, que têm caráter proibitivo: em geral, são respostas jurisdicionais que se exaurem em ordens proibitivas, de abstenção de condutas, destinadas a agressores e vítimas (que podem ser cumpridas com auxílio de reforço policial). Já as medidas de rearranjo se aproximam de intervenções de caráter cível na ordem da casa, exigindo prestações estatais positivas (com programas de atenção às vítimas) ou mudanças materiais – ainda que temporárias – no seu regime de manutenção (com a prestação de alimentos), de direitos de cuidados (com a restrição de visitas) e de deveres de vida em comum e assistência mútua entre vítima e agressor (com a separação de corpos).

O baixo deferimento de medidas que interferem na ordem doméstica e familiar pode estar

relacionado às controvérsias sobre a competência dos juizados de violência doméstica e familiar. Os art. 14 e 33 da Lei Maria da Penha determinaram que os juizados cumulassem competência cível e criminal para julgar causas decorrentes da violência doméstica (Brasil, 2006). Parte da doutrina entende que esse dispositivo busca facilitar o acesso das vítimas à justiça, de modo que todas as causas relacionadas ao contexto da violência doméstica – isto é, não apenas as medidas protetivas e as ações penais, mas também ações cíveis como divórcio, dissolução de união estável, pensão alimentícia, visitação e guarda de filhos – sejam julgadas em um mesmo órgão, evitando a atuação tradicionalmente compartimentalizada do Judiciário (BELLOQUE, 2011). Assim, os juizados teriam competência cível concorrente com varas de família nos casos decorrentes de violência doméstica, e as vítimas poderiam escolher, para medidas e ações de natureza cível, o juízo que lhes fosse mais conveniente. No entanto, parte da comunidade jurídica aponta entraves à implementação dessa cumulação de competências, como a sobrecarga dos juizados especializados e a necessidade de que se dediquem exclusivamente à proteção emergencial das vítimas (LIMA, 2011).<sup>10</sup> A definição de competências dos juizados tem ficado a cargo das normas de organização judiciária de cada estado, e a negação da competência cível pode estar afetando a apreciação e deferimento de medidas protetivas com esse caráter, como as de alimentos, restrição de visitas e separação de corpos.

A controvérsia sobre a competência dos juizados sinaliza um impasse burocrático à implementação integral das medidas protetivas. A hipótese desse estudo, no entanto, vai além: a resistência às medidas de rearranjo familiar e patrimonial remete à perspectiva familista do modelo tradicional de resposta judicial à violência doméstica. Sob a Lei 9.099/1995, essa perspectiva se materializou em negativas de intervenção judicial em conflitos tidos como privados; quando a intervenção ocorria, a prioridade era conciliatória, de modo a garantir a unidade da família (DEBERT, GREGORI, 2008; CAMPOS, 2003). Sob a Lei Maria da Penha, o familismo pode estar obstaculizando o uso de medidas substanciais para a proteção de mulheres, como a prestação de alimentos e a oferta de condições urgentes de ruptura da dependência econômica em relação a agressores. O baixo deferimento sistemático desse tipo de medidas, quaisquer que sejam as razões alegadas nos autos, resulta em incapacidade do sistema de justiça em garantir às vítimas meios de romper com as assimetrias de poder do espaço doméstico que fomentam a violência, a despeito de haver previsão legal expressa para tanto. Quando o Judiciário defere medidas impeditivas de contato mas não de rearranjo familiar e patrimonial, impõe limites à proteção das vítimas: elas são sujeitos de direitos quando se trata de proibir genericamente que os agressores as agridam, mas não o são quando requerem recursos e poderes para reorganizar a gestão de suas casas. Sob a Lei Maria da Penha, a casa não é mais um espaço vulnerabilizante intocável; no entanto, se os juizados subutilizam mecanismos jurídicos disponíveis e mantêm uma postura não interventiva da ordem doméstica, a defesa das mulheres permanece subsumida à defesa da família.

As tabelas 8 e 9 também apresentam dados de descumprimento de cada medida. O descumprimento mais frequente, observado em 25% dos casos deferidos (5), ocorreu com a proibição ao agressor de frequência de certos lugares; foi seguido pela proibição de aproximação da vítima, com 16% descumprimento (31); a proibição de contato foi descumprida em 13% dos casos (23); o afastamento do agressor do lar, em 11% (10); por fim, a restrição ou suspensão de visitas a filhos, em 8% (1). Não houve registro de descumprimento das demais medidas. O próximo item abordará em mais detalhes as respostas observadas ao descumprimento de medidas protetivas.

<sup>10</sup> Também nesse sentido, destaca-se o enunciado 3 do Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID), que estabelece que a competência cível dos juizados de violência doméstica deve se restringir às medidas protetivas de urgência, e as ações relativas a direito de família devem ser julgadas pelas varas de família (COMPROMISSO E ATITUDE LEI MARIA DA PENHA, 2014).

### 3.4 DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS

A frequência de descumprimento verificada para cada medida variou entre 0 e 25%, conforme visto nas tabelas 8 e 9. A tabela 10 mostra que, considerados todos os casos em que houve uso de protetivas, a frequência total de descumprimento foi de 12% (33). A notícia de descumprimento de medidas protetivas chegou aos processos de forma irregular: em alguns casos, as vítimas registraram boletins de ocorrência, a partir dos quais foram apurados crimes de desobediência; em outros, procuraram diretamente o Ministério Público, que informou o descumprimento ao pedir, por exemplo, a prisão preventiva do réu; também houve casos em que, perguntadas sobre as medidas durante audiência, as vítimas relataram o descumprimento. Esses dados sugerem que não há um procedimento padrão de monitoramento das medidas protetivas em curso, que garanta às vítimas orientações claras sobre providências a serem tomadas em caso de descumprimento. Dada a falta de monitoramento, é possível que haja subnotificação de descumprimentos.

**Tabela 10- Descumprimento de medidas protetivas**

Houve descumprimento de alguma das medidas deferidas?	Casos com uso de protetivas	
Não	245	88%
Sim	33	12%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

O art. 20 da Lei Maria da Penha estabelece que a prisão preventiva do agressor pode ser decretada em qualquer fase do inquérito ou da instrução criminal. Assim como as medidas protetivas de urgência, a prisão preventiva também é uma medida cautelar; enquanto as primeiras são inovadoras por seu caráter extrapenal, a prisão preventiva é uma cautelar penal típica. Por ser uma medida gravosa, de privação de liberdade, a prisão preventiva pode ser decretada em resposta ao descumprimento de medidas protetivas.<sup>11</sup> A tabela 11 a seguir mostra que houve decretação de prisão preventiva para 23% dos réus dos processos judiciais analisados (77), mas nem todos os casos foram motivados por descumprimento de protetivas, conforme se detalhará a seguir. Os dados da prisão preventiva não consideram o cumprimento dos mandados de prisão, mas sim as decisões de decretação.

**Tabela 11 – Prisão preventiva do agressor**

Houve decretação de prisão preventiva do agressor?	Agressores/vítimas	
Não	253	77%
Sim	77	23%
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

A tabela 12 reúne informações sobre os motivos para a decretação da prisão preventiva. Em 26% dos casos (20), a decretação foi motivada pelo descumprimento de medidas protetivas deferidas em autos que correspondiam à ação penal em curso; nesses casos, o Ministério Público, ao ser informado do descumprimento pela vítima, se manifestou no processo requerendo a prisão do réu. Já em 8% dos casos (6), a decretação da prisão também foi justificada pelo descumprimento de protetivas, mas que

<sup>11</sup> Código de Processo Penal: “Art. 313. Nos termos do art. 312 deste Código, será admitida a decretação da prisão preventiva: (...) III - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência.” (BRASIL, 1941).

havia sido deferidas em processos judiciais anteriores. Esses são, em geral, casos em que o agressor foi preso em flagrante praticando nova agressão contra a vítima durante a vigência de medidas protetivas; a nova agressão gerou uma nova ação penal, e o descumprimento das protetivas motivou a conversão do flagrante em prisão preventiva. Por fim, em 66% dos casos (51), a prisão preventiva não guardou relação com medidas protetivas; na maioria desses casos, houve conversão da prisão em flagrante em preventiva, motivada por notícias de fatos que sugeriam risco à integridade física e psicológica da vítima, frequentemente associados, na fundamentação das decisões, a antecedentes penais dos agressores, histórico de violência contra outras mulheres e indícios de intenção de fuga.

**Tabela 12 – Prisão preventiva e descumprimento de medidas protetivas**

A prisão preventiva foi motivada por descumprimento de medidas protetivas?	Casos com decretação de prisão preventiva do agressor	
Não	51	66%
Sim, de medidas deferidas no mesmo processo	20	26%
Sim, de medidas deferidas em processo anterior	6	8%
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

Outra resposta judicial possível ao descumprimento de medidas protetivas é a denúncia pela prática de crime. Constatou-se que essa resposta também aconteceu em relação a medidas deferidas no processo em curso ou a medidas deferidas em processo anterior. No primeiro caso, os descumprimentos ocorreram antes que o MPDFT apresentasse ao juiz a denúncia do fato violento no contexto do qual a medida foi deferida; isso permitiu que o MPDFT reunisse o fato violento e o descumprimento da medida protetiva correspondente na mesma denúncia. Já os casos de medidas deferidas em processo anterior se referem àqueles em que os descumprimentos ocorreram após a denúncia do fato violento original, de forma que o MPDFT teve que propor nova ação penal para denunciá-los.

As tabelas 13 e 14 mostram que denunciar descumprimento de protetiva como crime foi uma resposta rara nos processos analisados, seja no caso de denúncias por crime de desobediência (art. 330 do Código Penal<sup>12</sup>) ou por crime de desobediência a decisão judicial sobre perda de direitos (art. 359 do Código Penal<sup>13</sup>). Ainda assim, esses dados refletem a existência de uma controvérsia jurídica, já que a um mesmo fato – o descumprimento de medidas – diferentes tipos penais têm sido imputados.

**Tabela 13- Denúncia do agressor por crime de desobediência**

O agressor foi denunciado por desobediência por descumprimento de protetivas?	Casos com uso de protetivas	
Não	264	95%
Sim, de medidas deferidas no mesmo processo	10	4%
Sim, de medidas deferidas em processo anterior	4	1%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

<sup>12</sup> Código Penal: “Desobediência. Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público: Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.” (BRASIL, 1940).

<sup>13</sup> Código Penal: “Desobediência a decisão judicial sobre perda ou suspensão de direito. Art. 359 - Exercer função, atividade, direito, autoridade ou múnus, de que foi suspenso ou privado por decisão judicial: Pena - detenção, de três meses a dois anos, ou multa.” (BRASIL, 1940).

**Tabela 14- Denúncia do agressor por crime de desobediência a decisão judicial sobre perda de direitos**

O agressor foi denunciado por desobediência por descumprimento de protetivas?	Casos com uso de protetivas	
Não	268	96%
Sim, de medidas deferidas no mesmo processo	6	3%
Sim, de medidas deferidas em processo anterior	4	1%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

Os dados sobre as respostas judiciais aplicadas ao descumprimento de medidas protetivas indicam uma ausência de padronização do procedimento: a decretação da prisão preventiva, a denúncia por crime de desobediência e a denúncia por crime de desobediência à decisão judicial são respostas concorrentes, e refletem a atual divergência jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Parte dos julgadores entende que, uma vez que há previsão legal de possíveis medidas penais e cíveis para casos de descumprimento, como a decretação de prisão preventiva e a imposição de multa<sup>14</sup>, a denúncia por novo crime implicaria violação da proibição de dupla punição pelo mesmo fato (*bis in idem*); outra parte, no entanto, entende que essas medidas não descaracterizam o crime de desobediência porque têm natureza cautelar, de garantia da eficácia das medidas, e não sancionatória (TJDFT, 2014a). O STJ, por sua vez, entende que a previsão legal de penalidade administrativa ou civil para casos de desobediência a ordem legal, como o descumprimento de protetivas, afasta o crime previsto no art. 330 do Código Penal.<sup>15</sup>

A falta de procedimentos padronizados tanto para reportar o descumprimento das medidas quanto para responder a ele indicam fragilidade do monitoramento das protetivas, o que pode comprometer sua efetividade. A lógica processual penal de fragmentação de episódios violentos envolvendo os mesmos réu e vítima em vários processos judiciais com tramitação independente também tem reflexos nas medidas protetivas, conforme se viu nos dados de resposta ao descumprimento. Os processos analisados indicam que o próprio Judiciário tem dificuldade em identificar com agilidade casos que têm medidas anteriores em vigor, o que afeta a capacidade de avaliação quanto aos efeitos das medidas. A falta de clareza no monitoramento e a fragmentação das medidas protetivas podem impedir, ainda, que vítimas e réus entendam o funcionamento dessas cautelares.

No item a seguir, serão abordados os intervalos de tramitação de medidas protetivas.

<sup>14</sup> A possibilidade de imposição de multa por descumprimento de medida protetiva está prevista no art. 22, § 4º da Lei Maria da Penha, que prevê a aplicação dos §§ 5º e 6º do art. 461 do Código de Processo Civil, em que se lê: “§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial. § 6º O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.” (BRASIL, 1973). A pesquisa não coletou dados sobre eventual imposição de multa por descumprimento de protetivas..

<sup>15</sup> “PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA PREVISTA NA LEI MARIA DA PENHA. COMINAÇÃO DE PENA PECUNIÁRIA OU POSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DE PRISÃO PREVENTIVA. INEXISTÊNCIA DE CRIME. 1. A previsão em lei de penalidade administrativa ou civil para a hipótese de desobediência a ordem legal afasta o crime previsto no art. 330 do Código Penal, salvo a ressalva expressa de cumulação (doutrina e jurisprudência). 2. Tendo sido cominada, com fulcro no art. 22, § 4º, da Lei n.11.340/2006, sanção pecuniária para o caso de inexecução de medida protetiva de urgência, o descumprimento não enseja a prática do crime de desobediência. 3. Há exclusão do crime do art. 330 do Código Penal também em caso de previsão em lei de sanção de natureza processual penal (doutrina e jurisprudência). Dessa forma, se o caso admitir a decretação da prisão preventiva com base no art. 313, III, do Código de Processo Penal, não há falar na prática do referido crime. 4. Recurso especial provido.” (REsp 1374653/MG, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 11/03/2014, DJe 02/04/2014).

### 3.5 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS

A Lei Maria da Penha estabelece que a autoridade policial deve encaminhar o pedido de medidas protetivas ao juiz em até 48 horas (art.12, inciso III); o juiz, por sua vez, também tem até 48 horas para decidir sobre as medidas protetivas de urgência (art. 18, inciso I). O prazo legal entre o requerimento e a decisão sobre as medidas é, portanto, de no máximo quatro dias.

A tabela a seguir apresenta, em dias, o tempo médio de tramitação entre a data do requerimento das medidas protetivas e a data da decisão sobre elas, distribuído ao longo do recorte temporal da pesquisa. O tempo médio de tramitação verificado entre 2006 e 2012 foi de oito dias, quatro a mais do que o prazo legal. Entre 2006 e 2009, primeiros anos de aplicação da Lei Maria da Penha, os tempos médios foram maiores. A tabela 17 também mostra o tempo modal, ou seja, o intervalo que ocorreu com mais frequência entre os tempos de tramitação verificados. O tempo modal para o conjunto de anos analisados é de apenas um dia, e a cada ano variou entre zero e três dias.

A diferença entre os tempos médio e modal sugere que a tendência do sistema de justiça do Distrito Federal é responder com agilidade aos pedidos de medidas protetivas, cumprindo os prazos legais.<sup>16</sup> No entanto, há casos em que o tempo de tramitação foi muito elevado, o que fez com o que a média se distancie da tendência. Não foram identificados padrões nesses casos com grandes intervalos entre o requerimento e a decisão sobre as medidas: em alguns, o pedido parece não ter sido encaminhado ao juiz em tempo hábil, e só foi retomado em outro momento processual, como uma audiência; em outros, o pedido deixou de ser apreciado, presumivelmente um função de conversão de prisão em flagrante em prisão preventiva do réu, e só foi analisado quando da revogação da prisão.

Uma vez deferida, para que uma medida protetiva entre em vigor, réu e vítima precisam ser intimados. Os dados coletados não avaliaram tempos de intimação sobre deferimento de medidas nem procedimentos de comunicação à autoridade policial.

**Tabela 15- Distribuição por ano de tempo entre requerimento e decisão sobre medidas protetivas**

Ano	Tempo médio (dias)	Tempo modal (dias)
2006	10	-*
2007	20	0** e 1
2008	10	1 e 3
2009	9	1
2010	4	1
2011	3	1
2012	10	0
<b>Todos os anos</b>	<b>8</b>	<b>1</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

Legenda: \* Em 2006, os tempos de tramitação entre o requerimento e a decisão sobre medidas protetivas foram muito heterogêneos, isto é, muito diferentes entre si, e não foi possível identificar um intervalo mais frequente (ou seja, o tempo modal).

\*\*O zero indica tempo modal inferior a 24 horas, isto é, o requerimento e a decisão sobre a medida protetiva ocorreram no mesmo dia.

A análise em profundidade dos processos judiciais permitiu identificar casos em que os

<sup>16</sup> Recentemente, o TJDF iniciou, em parceria com a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), um projeto piloto de tramitação de medidas protetivas por meio eletrônico, com o objetivo de aumentar a celeridade dessa prestação jurisdicional. A comunicação entre a delegacia e o juizado é feita por email. O projeto está em fase de teste em apenas uma circunscrição, e teve início posterior ao dos processos analisados nesse estudo. (TJDF, 2014c).

requerimentos de medidas protetivas foram submetidos a mais de uma decisão. A tabela a seguir mostra que houve uma segunda decisão sobre protetivas em 12% dos casos (33). Em geral, esses são casos em que a primeira decisão, vinculada ao prazo legal de máximo de quatro dias, indeferiu as medidas pedidas. Mais a frente no curso do processo, o pedido foi reiterado pela própria vítima (em audiência ou por meio de petição) ou pelo MPDFT (frequentemente quando informado, pela vítima, da ocorrência de novas ameaças ou episódios de conflitos), e uma nova decisão foi proferida.

**Tabela 16- Segunda decisão sobre medidas protetivas**

Houve segunda decisão sobre medidas protetivas?	Casos com uso de protetivas	
Sim	33	12%
Não	245	88%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Implementação de Medidas Protetivas da LMP no DF. PNUD/SENASP-MJ/Anis 2014

A segunda decisão não tem momento processual específico para ocorrer: pode acontecer em alguma audiência (de justificação, de retratação, de instrução e julgamento), quando a vítima tem a oportunidade de relatar o caso e apontar riscos a que esteja submetida, ou quando chega ao processo a notícia de um novo fato violento.<sup>17</sup> O tempo médio verificado entre o requerimento das medidas e a segunda decisão foi de 105 dias. O tempo modal, que aponta as tendências centrais para esse intervalo, foi de 15 e 46 dias.

Uma vez que a segunda decisão não é ocorrência regular do processo, não há como padronizar seu tempo de tramitação. No entanto, considerando que ela ocorre em geral depois de um indeferimento inicial, e que, como já apontado, 48% dos indeferimentos são justificados por falta de informações para análise do pedido, a segunda decisão pode ser considerada um adiamento evitável da prestação jurisdicional das medidas protetivas às vítimas.

## 4 RECOMENDAÇÕES

A criação da Lei Maria da Penha foi uma conquista de movimentos feministas e trouxe importantes inovações à política criminal de violência doméstica e familiar e às políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência. Para proteger e aperfeiçoar essa conquista, é preciso saber o que está acontecendo na aplicação da Lei, investigar como e quais de seus mecanismos têm sido usados. A própria Lei prevê, em seu art. 8º, inciso II, como medida integrada de prevenção:

[...] a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas (BRASIL, 2006).

O estudo ora apresentado descreveu a implementação das medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012, com uma amostra representativa da população de processos judiciais enquadrados na Lei. Passados oito anos da criação da Lei, essa foi uma pesquisa

<sup>17</sup> A possibilidade de ocorrência de uma nova decisão em momento processual irregular pode estar associada à controvérsia jurídica quanto ao rito procedimental aplicável para medidas protetivas. Alguns juízes aplicam o rito cautelar previsto no Código de Processo Civil, enquanto outros buscam adaptá-lo a um formato mais simplificado e célere. A necessidade de uniformização do procedimento já foi abordada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2010).

inédita no país, e desenvolveu um instrumento eletrônico, estruturado e fechado de coleta de dados que permitiu produzir, por meio da análise exclusiva de documentos (autos processuais), um diagnóstico do funcionamento das medidas protetivas. Assim, a primeira área temática de recomendações decorrentes da pesquisa é a de produção de dados.

Essa pesquisa foi um estudo piloto, isto é, foi uma primeira pesquisa com métodos mistos e amostragem aleatória usada para descrever o uso das medidas protetivas. Trata-se de um estudo replicável, cujo método pode ser aplicado em outros contextos (cidades ou estados) para a produção de diagnósticos semelhantes. Recomenda-se, assim, a multiplicação de diagnósticos como esse, que permitiria a comparação de resultados obtidos com diferentes estruturas judiciais, de recursos humanos e de equipamentos públicos de enfrentamento à violência doméstica, e a identificação de boas práticas adotadas em cada lugar.

Essa multiplicação de diagnósticos pode ser realizada por meio de novas pesquisas aplicadas. Outra forma de fazê-la é preparar o sistema de justiça, a partir de cada tribunal estadual, para a geração autônoma e contínua desses dados, por meio da alimentação constante de formulários padronizados com perguntas sobre os dados que se quer monitorar ininterruptamente. Essa não seria uma iniciativa nova: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem produzido relatórios temáticos sobre o funcionamento do Judiciário a partir de informações enviadas pelos tribunais; um exemplo é o relatório “O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha” (CNJ, 2013), que traz dados sobre a estrutura judicial disponível para aplicação da Lei no país. A coleta urgente de dados sob demanda externa pode ser onerosa aos tribunais, mas se incorporada a procedimentos administrativos regulares, pode permitir sua atualização constante e fornecer aos juizados de violência doméstica instrumentos de acompanhamento de suas práticas.

O segundo bloco de recomendações advém dos resultados relativos aos procedimentos de requerimento e deferimento de medidas protetivas. Esse estudo mostrou que na maioria das vezes a iniciativa de uso das medidas partiu das vítimas, que as requereram ainda na delegacia. A Lei Maria da Penha traz uma lista não taxativa de 15 medidas protetivas diferentes, e muitas delas estão expressas em termos legais pouco acessíveis, que podem dificultar a compreensão de seu propósito e de seus critérios de adequação para diferentes casos (casais casados ou em união estável, em coabitação ou não, com filhos em comum ou não, por exemplo). Assim, é necessário garantir às vítimas informações claras sobre cada tipo de medida e suas funções, e também sobre como proceder em caso de descumprimento. Essas informações podem ser difundidas por meio de cartilhas e folders explicativos distribuídos em delegacias, centros de saúde e centros de referência, ou vídeos curtos disponíveis em portais online.

Os dados mostraram também que quase metade dos indeferimentos foi motivada por falta de informações necessárias para a análise dos pedidos de protetivas. Essa falta de informações, de cuja necessidade de fornecimento muitas vezes as vítimas não são informadas, não podem se converter em prejuízos para as vítimas, sobrepondo-se à situação urgente de violência e de risco em que se encontram.

Para garantir a celeridade no processamento das medidas protetivas, o Conselho Nacional de Justiça recomenda que o pedido contenha todos os documentos probatórios que as vítimas logrem reunir, incluindo certidões de casamento e nascimento dos filhos, declarações de testemunhas, boletins médicos, entre outros (CNJ, 2010). Essa orientação é pouco razoável, por concentrar sobre as vítimas o ônus probatório e desconsiderar particularidades do momento da denúncia, em que as mulheres podem estar, além de sob estresse, em situação de restrição de locomoção e acesso às próprias casas e pertences, por medo dos agressores.

Para atender às determinações da Lei Maria da Penha (art. 19, §1º) no sentido de que as medidas “poderão ser concedidas de imediato, independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público” (BRASIL, 2006), os juizados devem estar preparados para tentar

suprir com urgência a insuficiência de informações em um requerimento antes de proferir uma decisão que simplesmente afirme a falta de dados, privando vítimas de prestações jurisdicionais em tempo hábil. Uma possível forma de fazê-lo também encontra previsão na Lei: é o acionamento das equipes de atendimento multidisciplinar (art. 30), que poderiam fazer contato com as vítimas por telefone sempre que se identifique falta de informações, e antes da prolação da decisão.

Nos casos em que não seja possível obter as informações necessárias em tempo hábil para a decisão, outra alternativa para suprir a falta é a atuação diligente do Ministério Público quanto à eficácia das medidas. O art. 18, inciso III, da Lei Maria da Penha determina que o Ministério Público seja comunicado sobre os requerimentos de protetivas e respectivas decisões (Brasil, 2006). Ao tomar conhecimento da decisão, o Ministério Público poderia intervir nos casos de indeferimento por falta de informações provocando a produção de provas, de forma a desonerar a vítima desse encargo e garantir, com agilidade, uma resposta satisfatória a todas as medidas pleiteadas (LAVIGNE, PERLINGIERO, 2011).

A displicência judicial para com os requerimentos de medidas, constatada pela elevada frequência de medidas requeridas que não foram objeto de resposta judicial, também deve ser contornada. A ausência de justificativa para a não apreciação de uma medida dificulta que as vítimas refaçam o pleito. Os juizados devem criar procedimentos internos que garantam que todas as medidas requeridas sejam analisadas na decisão, de modo a dar a conhecer os critérios de concessão de cada uma.

No que se refere aos padrões de deferimento de medidas protetivas, a pesquisa demonstrou que há uma resistência do Judiciário em deferir medidas de rearranjo familiar e patrimonial. Essa resistência deve ser analisada em profundidade, especialmente no que se refere aos efeitos da hipótese de aplicação familista da Lei Maria da Penha. Há também indícios de que a dificuldade de compatibilizar as competências cível e penal dos juizados contribua para a priorização de medidas de caráter proibitivo, em detrimento de cautelares de natureza cível. Isso frustra propósitos da Lei Maria da Penha de dar respostas integrais à violência doméstica, e pode afetar a eficácia protetiva das medidas, que devem não apenas submeter agressores a uma vigilância coercitiva, mas também oferecer às vítimas condições materiais – de acesso à moradia e renda e reorganização de deveres de cuidado familiares – para seguir com a ruptura de uma situação familiar violenta. Medidas de fortalecimento da atuação cível dos juizados devem ser desenvolvidas.

A pesquisa não gerou dados sobre a atuação do Judiciário e de delegacias como porta de entrada para a garantia de assistência às mulheres em situação de violência doméstica. O art. 9º, § 1º da Lei Maria da Penha estabelece que “o juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal” (BRASIL, 2006). Esse também é um aspecto da Lei que requer estudos aprofundados, na medida em que, como as medidas protetivas, a assistência às mulheres é uma importante ferramenta de interrupção da violência. Possíveis estratégias de fortalecimento do acesso de vítimas a políticas sociais e de distribuição de renda incluem, por exemplo, a criação de protocolos de encaminhamento ágil das mulheres, a partir das delegacias ou dos juizados, a centros de referência de assistência social (incluindo CRAMs, onde houver), bem como sua inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais.<sup>18</sup>

O terceiro e último bloco de recomendações do estudo se baseia nos dados relativos ao descumprimento das medidas protetivas. A pesquisa apresentou indícios da ausência de um sistema de monitoramento das medidas protetivas, que oriente as vítimas sobre como relatar casos de descumprimento, padronize as respostas judiciais a essas violações e garanta um acompanhamento ágil

<sup>18</sup> O projeto da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) de criação da Casa da Mulher Brasileira em cada capital do país pretende oferecer atendimento integral às mulheres em situação de violência, com a reunião em um único espaço de delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAM), juizados e varas, defensorias, promotorias, equipe psicossocial e orientação para emprego e renda. As obras de construção das casas ainda estão em andamento (COMPROMISSO E ATITUDE LEI MARIA DA PENHA, 2013).

das medidas deferidas e vigentes, mesmo que em diferentes processos judiciais. Para responder a esses problemas, é necessário um esforço de diálogo entre as autoridades policiais, o Ministério Público e o Judiciário para o estabelecimento de um protocolo comum a ser implementado. As orientações desse protocolo para as vítimas poderiam ser veiculadas em materiais informativos, como as já mencionadas cartilhas sobre medidas protetivas.

Para o acompanhamento de medidas em vigor, a criação de um banco de dados ligado ao sistema de justiça pode ser útil. Tal como já mencionado no tema da produção de dados, os tribunais poderiam manter um banco de dados que permitisse a consulta e atualização constante de informações sobre vítimas, agressores, medidas requeridas e deferidas, prazos de vigência e processos judiciais (inquéritos, ações penais, autos de medidas protetivas de urgência) relacionados.<sup>19</sup> Essa medida poderia reduzir as dificuldades decorrentes da fragmentação de episódios violentos envolvendo as mesmas vítimas e réus em diferentes processos judiciais.

As estratégias ativas de monitoramento das medidas protetivas em vigor já implementadas em algumas cidades e estados incluem patrulhas policiais especializadas, sistema emergencial de acionamento da polícia (botão do pânico) e monitoramento de agressores por meio do uso de tornozeleiras eletrônicas.<sup>20</sup> Não há notícia, até o momento, de estudos sistemáticos de avaliação da eficácia desses métodos, que pelos altos custos tendem a ter abrangência limitada a certas áreas urbanas. Nesse campo, uma alternativa de baixo custo poderia ser estabelecer procedimentos de consultas regulares por telefone feitas pelas equipes multidisciplinares às vítimas com medidas deferidas. O acompanhamento constante, com frequência mínima mensal, seria também uma oportunidade de esclarecer eventuais dúvidas das vítimas, identificar descumprimentos, fornecer orientações com agilidade e estabelecer um sistema de apoio às vítimas durante o curso do processo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apresentou uma descrição da implementação de medidas protetivas em processos judiciais enquadrados na Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012, por meio de uma pesquisa documental com método misto. As unidades de análise foram autos judiciais enquadrados na Lei Maria da Penha, incluindo inquéritos policiais, ações penais e respectivas medidas protetivas de urgência, que tenham sido sentenciados ou tenham tido suspensão condicional do processo determinada até 2012. A amostragem aleatória resultou em 318 processos judiciais.

Os dados coletados foram organizados em cinco blocos, relativos ao uso, requerimento, deferimento, descumprimento e tempo de tramitação das medidas protetivas. Constatou-se que em 84% dos processos enquadrados na Lei Maria da Penha entre 2006 e 2012 houve uso de medidas protetivas. O uso foi entendido como qualquer acionamento processual das medidas (seja por requerimento das vítimas ou do Ministério Público ou por uso de ofício pelo juiz), independentemente de ter resultado em deferimento.

<sup>19</sup> Há notícias de iniciativas semelhantes já em curso: desde 2012, as Polícias Civil e Militar do Rio Grande do Sul teriam acesso a um sistema online de acompanhamento de decisões de medidas protetivas proferidas pelo tribunal de justiça do estado (COMPROMISSO E ATITUDE LEI MARIA DA PENHA, 2012).

<sup>20</sup> Há patrulhamentos especializados em combate à violência contra mulheres atuando em estados como Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Pernambuco. As patrulhas fazem visitas periódicas a mulheres em situação de violência para verificar o cumprimento de medidas protetivas, orientar e fazer encaminhamentos à rede de atendimento (COMPROMISSO E ATITUDE LEI MARIA DA PENHA, 2014a). Botões do pânico, como são conhecidos dispositivos de acionamento emergencial da polícia entregues a vítimas em casos de extrema gravidade, têm sido usados no Espírito Santo, Pará, Paraná e Amazonas (COMPROMISSO E ATITUDE LEI MARIA DA PENHA, 2014c). Por fim, o uso de tornozeleiras eletrônicas tem sido noticiado especialmente como medida desencarceradora de monitoramento de agressores com condenações transitadas em julgado, mas em Minas Gerais há indicação de uso também para o monitoramento eletrônico de medidas protetivas deferidas. O sistema permite que a polícia fiscalize constantemente a localização do agressor, e pode incluir a entrega à vítima de um dispositivo que a avisa com sinais sonoros da aproximação do agressor e aciona a polícia imediatamente (SEDS/MG, 2012).

No tema de requerimento de medidas, os dados evidenciaram que, em 95% dos casos em que houve uso de medidas protetivas, a iniciativa partiu das vítimas, por meio de pedido feito geralmente em delegacia, no momento de registro do boletim de ocorrência. Em 9% dos casos com uso de protetivas houve requerimento do Ministério Público. O deferimento de medidas de ofício pelo juiz foi observado em 4% dos casos.

Houve deferimento total das medidas requeridas em 26% dos casos; o deferimento foi parcial em 49%; em 25% dos casos, houve indeferimento total; houve indeferimento parcial em 74% dos casos. As razões mais alegadas para o indeferimento de medidas foram a falta de informações necessárias para a análise do pedido, em 48% dos casos, e a falta de comprovação de risco eminente para a vítima, em 20% dos casos. Em 26% dos indeferimentos, as decisões não apresentaram justificativas para a não apreciação das medidas requeridas.

As medidas requeridas e deferidas foram organizadas em duas categorias: medidas impeditivas de contato, que buscam restringir o contato entre agressor e vítima e evitar, caso ocorra, que tenha consequências violentas; e medidas de rearranjo familiar e patrimonial, que buscam oferecer condições materiais para a redução da vulnerabilidade da vítima. As medidas impeditivas de contato foram as mais requeridas; a proibição de aproximação, por exemplo, foi pedida em 93% dos casos. Medidas de rearranjo familiar foram requeridas em, no máximo, 31% dos casos, conforme se observou nos pedidos de prestação de alimentos. As diferenças entre os percentuais de requerimento das categorias de medidas podem ser explicadas pelas particularidades e contextos das relações entre vítimas e agressores, já que a pertinência de muitas das medidas a cada caso depende de se vítima e agressor são casados ou vivem em união estável, se coabitam ou não, se têm filhos em comum ou não.

Já as frequências relativas ao deferimento das medidas indicam que o Judiciário é mais sensível às medidas impeditivas de contato, que chegaram a ser deferidas em 76% dos casos de proibição de aproximação, por exemplo. No entanto, notou-se uma resistência às medidas de rearranjo familiar e patrimonial, cuja frequência máxima de deferimento foi de 25% para os pedidos de separação de corpos. A hipótese é de que essa resistência seja um reflexo da tendência familista da resposta judicial à violência doméstica, que pode estar dificultando o acesso a medidas protetivas que impliquem intervenção no regime de manutenção da casa.

A frequência total de indeferimento das medidas protetivas foi de 12%. Como a notícia de descumprimento chegou aos processos de maneira irregular, é possível que tenha havido subnotificação desses casos. Foram observadas três respostas judiciais distintas para casos de descumprimento: a decretação de prisão preventiva do agressor, a denúncia por crime de desobediência e a denúncia por crime de desobediência à decisão judicial. Os processos analisados não permitiram identificar critérios claros para a aplicação de cada uma delas. Os dados apontam para a ausência de um sistema de monitoramento das protetivas em vigor.

O tempo modal de tramitação das medidas protetivas para os anos analisados foi de um dia, ficando, portanto, abaixo do prazo legal de quatro dias. 12% dos casos com uso de protetivas foram submetidos a uma segunda decisão; as tendências centrais para o intervalo entre o requerimento das medidas protetivas e a segunda decisão foram de 15 e 46 dias.

Baseadas no diagnóstico de implementação de medidas protetivas, as recomendações da pesquisa foram organizadas em três temas. O primeiro foi a produção de dados: sugere-se que esse estudo piloto seja replicado em outras cidades ou estados, de modo a permitir a comparação de resultados obtidos com diferentes estruturas judiciais, de recursos humanos e de equipamentos públicos de enfrentamento à violência doméstica. Os tribunais estaduais de justiça também podem criar bancos de dados de alimentação contínua, que permitiriam o acompanhamento constante das medidas protetivas em curso.

O segundo tema foram os procedimentos de requerimento e deferimento de medidas protetivas. As recomendações incluem: elaboração de materiais explicativos dos tipos de medidas protetivas, suas funções e orientações para relatar descumprimentos, a serem distribuídos para as vítimas; atuação de equipes de atendimento multidisciplinar para fornecer ao juiz informações faltantes necessárias a análise dos pedidos; avaliação dos entraves à implementação da competência cível dos juizados de violência doméstica e familiar; fortalecimento do acesso das vítimas a políticas sociais e de distribuição de renda a partir do acionamento do sistema de justiça.

Por fim, no que se refere à necessidade de um sistema de monitoramento das medidas, sugere-se a criação de um protocolo comum entre autoridade policial, Ministério Público e Judiciário para denúncia de descumprimento e consequente resposta judicial. O protocolo pode ser acompanhado de estratégias ativas de acompanhamento das medidas protetivas em vigor, como consultas regulares por telefone a vítimas com medidas deferidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. **Direito Público**. Porto Alegre, ano 5, n.17, p.52-75, jul./set.2007. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/560/Direito%20Publico%20n172007\\_Vera%20Regina%20Pereira%20de%20Andrade.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/560/Direito%20Publico%20n172007_Vera%20Regina%20Pereira%20de%20Andrade.pdf?sequence=1)>. Acesso em 18 out. 2014.

ANIS – INTITUTO DE BIOÉTICA, DIREITOS HUMANOS E GÊNERO. **Avaliação da efetividade da intervenção do sistema de justiça do Distrito Federal para a redução da violência doméstica e familiar contra a mulher**. Estudo financiado pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). No prelo 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em 18 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei no 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em 18 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei no 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, 13 out. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em 18 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.869 de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, 17 jan. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em 18 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 8 ago. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em 18 out. 2014.

BENINCÁ, Alessandra Pizzeti; CHECHINEL, Beatriz. Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e violência de gênero: monitoramento processual de medidas protetivas para as mulheres no município de Criciúma-SC, entre os anos de 2008 e 2009. **Fazendo Gênero 9: Diásporas, Diversidades, Deslocamentos**. Ago. 2010. Disponível em: <[http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1277947761\\_ARQUIVO\\_ArtigoLeiMariadaPenha2010FazendoGenero.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1277947761_ARQUIVO_ArtigoLeiMariadaPenha2010FazendoGenero.pdf)>. Acesso em 18 out. 2014.

BELLOQUE, Juliana Garcia. Das medidas protetivas que obrigam o agressor – artigo 22. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.p. 307-314.

CAMPOS, Carmen Hein de. CARVALHO, Salo de. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 143-169.

CAMPOS, Carmen Hein de. Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 11(1): 336, jan-jun/2003, p. 155-170.

**COMPROMISSO E ATITUDE LEI MARIA DA PENHA**. Polícia do RS terá acesso a medidas de proteção a mulheres agredidas. 16 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/policia-do-rs-tera-acesso-a-medidas-de-protecao-a-mulheres-agredidas/>>. Acesso em 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa da Mulher Brasileira pode concretizar reivindicações históricas do movimento feminista. 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-fonavid-forum-nacional-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher/>>. Acesso em 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Patrulhamento especializado em combate à violência contra mulher mostra resultados. **09 fev. 2014a. Disponível em:** <<http://www.compromissoeatitude.org.br/patrulhamento-especializado-em-combate-a-violencia-contra-mulher-mostra-resultados-spm-pr-02092014/>>. Acesso em 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Enunciados FONAVID (Fórum Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher)**. 10 fev. 2014b. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-fonavid-forum-nacional-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher/>>. Acesso em 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. ‘Botão do Pânico’ deve ser implantado para inibir violência contra a mulher em Manaus. **10 out. 2014c. Disponível em:** <<http://www.compromissoeatitude.org.br/botao-do-panico-deve-ser-implantado-para-inibir-violencia-contra-a-mulher-em-manaus-a-critica-07102014/>>. Acesso em 20 out. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/CNJ-Manual-Rotinas-Estruturacao-JVDFM-2010-final.pdf>>. Acesso em 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/cartilha\\_maria\\_da\\_penha.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/cartilha_maria_da_penha.pdf)>. Acesso em 20 out. 2014.

COOPER, Donald; SCHINDLER, Pamela. Pesquisa Qualitativa. In: **Métodos de Pesquisa em Administração**. 10 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 172-189.

CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed. Bookman. 2007.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n. 66, fev. 2008, pp. 165-211. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0102-69092008000100002&script=sci\\_arttext](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0102-69092008000100002&script=sci_arttext)>. Acesso em 20 out. 2014.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER – UNIFEM. **Progresso das Mulheres no Mundo 2008/2008: Quem responde às mulheres? Gênero e responsabilização**. Disponível em: <<http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00000395.pdf>>. Acesso em 19 out. 2014.

GROSSI, Patrícia Krieger. Avanços e desafios da Lei Maria da Penha na garantia dos direitos das mulheres no RS. **Fazendo Gênero 10**: Desafios atuais dos feminismos. Set. 2013. Disponível em: <[http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386620845\\_ARQUIVO\\_PatriciaKriegerGrossi.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386620845_ARQUIVO_PatriciaKriegerGrossi.pdf)>. Acesso em 18 out. 2014.

LAVIGNE, Rosane M. Reis; PERLINGIERO, Cecília. Das medidas protetivas de urgência – artigos 18 a 21. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.p. 289-305.

LIMA, Fausto Rodrigues de. Dos procedimentos – artigos 13 a 17. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.p. 265-287.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: famílias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORATO, Alessandra Campos; BARRETO, Fabiana Costa Oliveira; PELEGRINI, Juliana Vieira; ÁSPER Y VALDÉS, Luciana.. **Lei Maria da Penha, ciclo da violência e a suspensão condicional do processo: percepções da prática experimentada no Distrito Federal**. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, v. 1, n. 5, p. 101-120. 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL DE MINAS GERAIS – SEDS/MG. **Minas começa a implantar tornezeleiras eletrônicas em homens enquadrados na Lei Maria da Penha**. 18 dez. 2012 Disponível em: <[https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2147&Itemid=71](https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2147&Itemid=71)>. Acesso em 15 out. 2014.

SHAUGHNESSY, John J.; ZECHMEISTER, Eugene B.; ZECHMEISTER, Jeanne S. Pesquisa de levantamento. In: \_\_\_\_\_. **Metodologia de Pesquisa em Psicologia**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. 9. ed. Rio de Janeiro: McGraw Hill, 2012. p. 150-189.

SOUZA, Sergio Ricardo. **Comentários à lei de combate à violência contra a mulher**. Curitiba: Juruá, 2009.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2ª edição. Porto Alegre: Artmed: Bookman, 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – TJDF. **Crime de desobediência – descumprimento de medida protetiva prevista na Lei Maria da Penha**. 2014a. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas-em-debate/jurisprudencia-comparada/direito-penal/crime-de-desobediencia-2013-descumprimento-de-medida-protetiva-prevista-na-lei-maria-da-penha>>. Acesso em 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Mais de 14,8 mil inquéritos relativos à violência doméstica foram recebidos em 2013**. 06 mar. 2014b. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2014/marco/mais-de-14-8-mil-inqueritos-relativos-a-violencia-domestica-foram-recebidos-em-2013>>. Acesso em 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Parceria entre TJDF e DEAM/PCDF viabiliza tramitação de medida protetiva por meio eletrônico**. 09 out. 2014c. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2014/outubro/parceria-entre-tjdft-e-deam-pcdf-viabiliza-tramitacao-de-medida-protetiva-por-meio-eletronico>>. Acesso em 15 out. 2014.



# 7

## MEDIDAS PROTETIVAS PARA AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA<sup>1</sup>

Wânia Pasinato<sup>2</sup>  
Isis de Jesus Garcia<sup>3</sup>  
Juliana Vinuto<sup>4</sup>  
Jenefer Estrela Soares<sup>5</sup>

### RESUMO

O artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, previstas na Lei 11.340/2006 – a Lei Maria da Penha. A pesquisa, realizada no âmbito do Projeto Segurança Cidadã, promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e sob a responsabilidade da CEPIA, se desenvolveu entre junho e setembro de 2014, nas cidades de Florianópolis, Salvador e São Paulo, onde foram realizadas entrevistas com as mulheres após o pedido de medidas nas delegacias de polícia e após a decisão judicial. Foram também analisados os documentos com as solicitações e realizadas entrevistas com os operadores do Direito responsáveis pela aplicação da Lei Maria da Penha. O objetivo foi analisar como se configuram os fluxos de documentos e pessoas e quais são os obstáculos que constroem o acesso das mulheres à proteção prevista na lei. Entre os resultados destaca-se: a vinculação entre as medidas protetivas de urgência e os processos de criminalização da violência doméstica e familiar que revelam a forma tradicional como a justiça aplica a Lei Maria da Penha, desconsiderando seu caráter inovador e a abordagem integral que é requerida para a atenção e proteção das vítimas. A palavra das mulheres é desconsiderada nesse processo, as situações de vulnerabilidade e risco que enfrentam são desestimadas e a intervenção judicial não responde de forma adequada à situação de violação de direitos humanos que deveria ajudar a combater. A inexistência de mecanismos de monitoramento das medidas protetivas e a não integração do Sistema de Justiça Criminal com a rede de serviços, resulta que as medidas protetivas não representam mais que um papel para mulheres, permanecendo como uma aposta em seu efeito simbólico para conter o comportamento violento dos agressores.

**Palavras-chave:** Medidas protetivas de urgência. Lei 11.340/2006. Violência doméstica e familiar. Fluxo da Justiça. Acesso à Justiça.

<sup>1</sup> Este artigo é derivado da pesquisa referente à área temática C.2. Medidas protetivas às mulheres em situação de violência realizada pela CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação, no âmbito do Projeto BRA/04/029: Pensando a Segurança, implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP do Ministério da Justiça/MJ em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD. Além da equipe de pesquisa, que assina esse artigo, o projeto também contou com equipe de apoio formada por Leila Linhares Barsted, Mariana de Andrade e Marina Gomes Damiano.

<sup>2</sup> Socióloga, mestrado e doutorado (FFLCH/USP), pós-doutorado (PAGU/UNICAMP). Consultora da CEPIA e da ONU Mulheres.

<sup>3</sup> Graduação em Direito (Uniritter), Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito (UFSC), Doutoranda em Antropologia Social - UFSC

<sup>4</sup> Graduação em Ciências Sociais (USP), Mestrado em Sociologia (FFLCH/USP).

<sup>5</sup> Graduação em Ciências Sociais (UFBA), Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo (UFBA).

## ABSTRACT

The article presents the results of research on the implementation of urgent protective measures for women in domestic violence situation under Law 11.340 / 2006 - the Maria da Penha Law. The survey, conducted under the Citizen Security Project, promoted by National Public Security Bureau -SENASP and the United Nations Development Program me Development - UNDP and under the responsibility of CEPIA, developed between June and September 2014, in the cities of Florianopolis, Salvador and São Paulo, where interviews were conducted with women after the application of measures in police stations and after the court decision. Were also analyzed the documents with the requests and interviews with legal practitioners responsible for implementing the Maria da Penha Law. The objective was to analyze how to configure document flows and people and what are the obstacles that constrain women's access to protection under the law. Among the results stand out: the link between the urgent protective measures and processes of criminalization of domestic violence that reveal the traditional way justice applies to Maria da Penha Law, disregarding its innovative character and the integral approach that is required for the care and protection of victims. The word of women is disregarded in this process, the situations of vulnerability and risk they face are disconsidered and judicial intervention does not respond adequately to the situation of violation of human rights that should help combat. The lack of monitoring mechanisms of the protective measures and the separation of the criminal justice system with network services, it follows that the protective measures do not represent more than one role for women, remaining as a bet on its symbolic effect to contain the behavior violent aggressors.

**Keywords:** Protective measures. Law 11.340/2006. Domestic and family violence. Criminal justice system flow. Access to justice.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2006, a aprovação da Lei Maria da Penha reconheceu o grave problema da violência doméstica e familiar que afeta de forma específica e desproporcional as mulheres. Trata-se de uma legislação especial que tem por objetivo “criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher”, conforme disposto em seu artigo 1º, aplicando-se a mulheres de todas as idades, raças e etnias, condição social e orientação sexual.

De forma sintética, e para os fins desse artigo, é importante recordar que desde os anos 1980 os movimentos de mulheres e feministas demandavam reformas legislativas para garantir o acesso das mulheres a seus direitos (BARSTED, 1994). Um dos mais importantes reflexos dessa década foram os direitos incorporados à Constituição Federal de 1988 (BARSTED, 2011). Nos anos 1990, essa luta prosseguiu e da mesma forma que ocorreu em outros países da América Latina, aqui também se pleiteava por uma legislação específica que tratasse da violência contra as mulheres com respostas abrangentes (PIMENTEL E PIERRO, 1993), que não apenas focalizassem a luta contra a impunidade, mas possibilitassem a promoção e a proteção dos direitos humanos para as mulheres (MACHADO, 2001).

Foi apenas nos anos 2000 que o contexto político nacional mostrou-se favorável a essa mudança. Dois fatores, um interno e outro externo, foram determinantes para desencadear o processo que viria a resultar na aprovação da Lei Maria da Penha. Internamente, a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República trouxe novo fôlego para as políticas sociais e iniciativas para o reconhecimento dos direitos das minorias políticas. Na reforma ministerial, o reposicionamento da Secretaria de Estado de Direitos da Mulher, que até então era um órgão do Ministério da Justiça<sup>6</sup> levou à criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, órgão ligado à Presidência da República com status de ministério e a missão de promover ações para a promoção dos direitos das mulheres em todos os campos de

<sup>6</sup> A secretaria havia sido criada, em 2002, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 2003, ganhou o status de Secretaria Especial e passou para a Presidência da República. Em 2010, novo decreto retirou o caráter de Especial e deu-lhe nova estrutura.

desenvolvimento. O enfrentamento à violência foi, desde o início, considerado como prioridade para a Secretaria cujas ações ganharam suas diretrizes a partir da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2005). O fator externo de grande relevância foi a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2002, no caso de Maria da Penha Maia Fernandes, que trouxe em sua sentença a recomendação para que o governo brasileiro adotasse as medidas necessárias para a prevenção da violência e para a proteção dos direitos das mulheres, particularmente o direito a viver sem violência<sup>7</sup>.

As lutas por mudanças legislativas não foram as únicas que ocorreram no Brasil e também a partir dos anos 1980, foram criados serviços e programas para enfrentar a violência contra as mulheres. A principal iniciativa são as delegacias da mulher, reconhecidas como a primeira política pública para fazer frente a esse problema social. No decorrer dos anos 1980 e 1990, casas abrigo e centros de referência foram criados em diferentes estados brasileiros para atender essas mulheres e dar orientação e proteção para aquelas que se encontravam em situação de risco. Apesar da importância dessas ações no plano local, a ausência de diretrizes nacionais mostrou-se um obstáculo para que os serviços tivessem mais abrangência e sustentabilidade. A partir de 2003, as diretrizes e os investimentos feitos pelo governo federal contribuíram para a expansão dos serviços, embora as dificuldades de parceria com os estados e municípios para que assumam a responsabilidade pelo funcionamento dos serviços e a implementação das redes de atenção sejam, ainda hoje, um grande obstáculo para a capilaridade e a institucionalização da política e garantia de atendimento de mais qualidade para a população<sup>8</sup>. (OBSERVE, 2010, 2011, CEPIA, 2013).

Com a condenação do Brasil no caso de Maria da Penha, abriu-se a oportunidade política para a discussão de uma lei nacional para enfrentar a violência contra as mulheres. O Brasil foi um dos últimos países no continente a aprovar uma lei para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, o que ocorreu num momento de transição política importante para os direitos das mulheres na América Latina, quando os países que, no decorrer dos anos 1990, haviam aprovado leis de violência doméstica e familiar, passaram a tratar a violência contra a mulher através de leis integrais e específicas para enfrentar a violência baseada no gênero avançando na implementação da Convenção de Belém do Pará (UNODC, 2011). Situada nesse momento de transição, a legislação brasileira ficou restrita ao âmbito doméstico e das relações familiares, mas incorporou a abordagem integral, o que representou uma significativa mudança de paradigma para o judiciário brasileiro que deve dar respostas compatíveis com a previsão das medidas de proteção, assistência, prevenção e responsabilização criminal dos agressores<sup>9</sup>.

A abordagem integral pressupõe que a violência doméstica e familiar contra a mulher tem especificidades que requerem intervenções conjugadas (intersectoriais), uma vez que ocorre entre pessoas que convivem ou conviveram, que mantêm ou mantiveram relações de afeto, fazendo com que

<sup>7</sup> O processo de elaboração do anteprojeto da lei e as atividades de advocacy para sua aprovação, podem ser lidas em BARSTED (2011) e PIMENTEL E PIOVESAN, (2011). Sobre o caso de Maria da Penha e a decisão da Corte Interamericana, uma análise cuidadosa pode ser encontrada em PANDJIARJIAN (2007).

<sup>8</sup> Entre as ações para o fortalecimento da intervenção das instituições e o comprometimento dos governos dos estados e municípios destacam-se como exemplos o Pacto de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, um acordo federativo que, entre variadas intervenções para coibir e prevenir diferentes formas de violência contra as mulheres, contempla um eixo de ação direcionado à implantação de serviços especializados e o fortalecimento de suas capacidades para a implementação da Lei Maria da Penha. Lançado em 2007 pelo governo federal, em 2010 o Pacto já contava com a adesão de todos os governos de estado e diversos municípios consolidando-se como uma importante estratégia de capilaridade e consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Outras iniciativas que se destacam no esforço de implementar a Lei são a Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha. A lei é mais forte e o projeto Mulher Viver sem Violência que criará a Casa da Mulher Brasileira, fortalecendo a integração espacial dos serviços e a resposta intersectorial. Além da estruturação de serviços, a elaboração de normas técnicas de padronização dos atendimentos também foi uma medida adotada na política nacional. Foram editadas normas e diretrizes para as delegacias especializadas de atendimento para mulheres, para os centros de referência, casas abrigo e serviços de responsabilização dos agressores. Na mesma linha, o CNJ editou um manual para a implementação dos juizados de violência doméstica e familiar. (CNJ, 2010).

<sup>9</sup> Uma análise detalhada dessas medidas encontra-se em PASINATO (2008 e 2010).

essa violência seja ainda mais perniciosa por estar presente no cotidiano das relações e se manifestar nas situações mais variadas. Nesse sentido, a abordagem integral consiste também em reconhecer que a responsabilização criminal do(a)s agressor(a)s é importante para que adquiram consciência de que essa violência não é mais tolerada como um componente natural das relações entre familiares ou íntimas de afeto. Contudo, a aplicação de uma medida isolada e tão somente com a imposição de uma pena, não surte os efeitos desejados, como já foi analisado por autores que trabalham com a judicialização dos conflitos familiares e conjugais (DEBERT, 2006, RIFFIOTIS, 2004, AZEVEDO, 2008) e com as respostas policiais no atendimento das mulheres (SOARES, 1996, MUNIZ, 1996 e BRANDÃO, 1998).

Por essa razão, mesmo que a Lei Maria da Penha tenha sido inicialmente divulgada como uma lei mais punitiva (PASINATO, 2008 e 2010), a necessidade de dar respostas rápidas às demandas por segurança que são apresentadas pelas mulheres encontrou nas medidas protetivas de urgência uma das importantes novidades processuais para o contexto normativo nacional.

Esse artigo apresenta os resultados de pesquisa que se dedicou especificamente à análise dos processos de solicitação e decisão judicial dessas medidas protetivas de urgência. Trata-se de projeto apresentado pela CEPIA que foi selecionado no edital 001/2014 (Pensando a Segurança) enquadrando-se na área temática específica sobre as medidas protetivas de urgência, que possibilitou o desenvolvimento de pesquisa focada no eixo da proteção e prevenção previstos na Lei Maria da Penha. Para responder a essa chamada a proposta apresentada pela CEPIA foi delineada com o objetivo geral de contribuir para a ampliação e o aperfeiçoamento do acesso à justiça pelas mulheres em situação de violência doméstica e familiar e risco social, além da boa implementação da Lei Maria da Penha.

O artigo foi estruturado em quatro partes, além dessa introdução. A primeira parte traz uma descrição das medidas protetivas segundo suas principais características e os desafios já conhecidos para sua aplicação. Na segunda parte, encontra-se a descrição da pesquisa, seus objetivos e metodologia. A terceira parte apresenta a síntese dos resultados e a quarta e última parte, além das considerações finais, apresenta também um conjunto de recomendações para o aprimoramento da aplicação da Lei Maria da Penha e o desenvolvimento de novos estudos.

## **2 AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS NA SUA APLICAÇÃO**

As medidas protetivas de urgência encontram-se descritas nos artigos 22, 23 e 24 do texto legislativo<sup>10</sup> e consistem em dois conjuntos de ações que se aplicam para as mulheres e para o(a)s agressor(a)s com a finalidade de proteger a integridade física, psicológica e patrimonial das mulheres e seus dependentes, além de prevenir que novos atos de violência ocorram (BELLOQUE, 2011). O caráter de urgência recomenda que os pedidos tramitem de forma independente da investigação criminal constituindo um procedimento administrativo próprio (artigo 12, III) com informações relevantes e suficientes para dar conhecimento ao juízo competente a respeito da situação de vulnerabilidade e risco na qual a mulher se encontra. Dadas as características da violência doméstica e familiar (que ocorre predominantemente no espaço privado, quando o(a) agressor(a) se encontra sozinho(a) com sua vítima, que sucede de forma recorrente dada a intimidade e coabitação entre as partes, entre outras características), o relato da situação deve basear-se especialmente nas declarações da mulher, que deve ser orientada a descrever os fatos de forma mais detalhada e completa possível. Algumas

<sup>10</sup> As medidas protetivas de urgência dividem-se entre aquelas que 'obrigam o agressor', previstas no artigo 22, incisos I a V; e 'medidas de urgência à ofendida' previstas no artigo 23, inciso I a V e artigo 24, incisos I a IV, todos do Capítulo II das Medidas Protetivas de Urgência, da Lei 11.340, 2006. As medidas encontram-se descritas na terceira parte desse relatório.

provas adicionais são admitidas para fundamentar o pedido e a adequação das medidas solicitadas. Essa juntada de provas não deve, contudo, ser fator de demora para o encaminhamento do pedido, uma vez que os prazos previstos na lei também reforçam a natureza da urgência de seu encaminhamento, sendo estabelecidas 48 horas entre a solicitação e o envio para o judiciário (artigo 12, III) e prazo igual para a conclusão ao(a) magistrado(a) e decisão judicial com os encaminhamentos necessários (artigo 18, I e II). Ainda com o intuito de assegurar a urgência, a lei orienta que os pedidos podem ser formulados a partir das delegacias de polícia, a requerimento do Ministério Público, por solicitação da ofendida e de ofício pelo(a) juiz(a). Os núcleos especializados das defensorias públicas também podem encaminhar a solicitação a pedido da mulher. Desse modo, amplia-se o acesso à justiça para as mulheres.

Entre os profissionais que atendem mulheres em situação de violência há consenso que essas medidas representam o maior avanço introduzido pela Lei. Também consensualmente, afirmam que existem muitos obstáculos para que essas medidas sejam aplicadas de forma mais efetiva. As opiniões calcadas na experiência cotidiana do atendimento encontram respaldo em pesquisas que mostram de forma comparativa que o rol de obstáculos relacionados às medidas protetivas é bastante extenso (Observe 2010, 2011, PASINATO, 2010, 2012, CEPIA 2013). Entre os obstáculos estão aqueles de natureza operacional, como a inadequação de procedimentos administrativos e burocráticos; e a falta de regulamentação de procedimentos integrados às políticas institucionais. Há também aqueles relacionados à criação de políticas, serviços, programas ou mecanismos para dar maior eficácia para as medidas de proteção, incluindo o aumento dos quadros de profissionais capacitados e em número compatível com o volume de procedimentos que tramitam entre os serviços e a formação de equipes multidisciplinares cuja ausência, muitas vezes, impede que a aplicação dessas medidas ultrapasse o aspecto formal com encaminhamentos para serviços de apoio psicossocial que possam ajudar as mulheres a adotarem novas condutas diante do risco e informá-las sobre a busca de ajuda.

No que toca à intervenção do sistema de justiça e sua integração na rede de atendimento, espera-se que o Judiciário possa ir além das funções tradicionais de identificar culpados e responsabilizá-los com a imposição de penas, olhando com atenção para as necessidades de proteção imediata para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Essa atuação ‘diferenciada’ implica, entre outros fatores, em compreender quais são as dinâmicas dessas relações violentas e suas especificidades decorrentes da desigualdade de poder e dos vínculos de afeto nos quais agressores e vítimas encontram-se envolvidos. A correta aplicação das medidas protetivas de urgência exige que os operadores do direito tenham uma compreensão abrangente da situação na qual a mulher se encontra. Nesse sentido, não é sem razão que o legislador recomendou que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar fossem dotados da competência para julgar as causas criminais e cíveis, principalmente aquelas relacionadas ao direito de família (JUNIOR, 2011, CNJ, 2010).

Apesar da legislação não haver estabelecido uma vinculação entre as medidas protetivas e a existência de procedimento criminal, esse tem sido o entendimento corrente adotado pelo judiciário brasileiro, de modo que as medidas protetivas acabaram atreladas à existência de inquéritos policiais e processos judiciais contra o agressor. Em comentário à Lei Maria da Penha, LIMA (2011), pondera que:

[...] o fim das medidas protetivas é proteger direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e das situações que a favorecem. E só. Elas não são, necessariamente, preparatórias de qualquer ação judicial. Elas não visam processos, mas pessoas (p. 329).

No início de 2014, uma decisão da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, lançou nova perspectiva sobre esse entendimento. A decisão aplicada a um caso concreto de uma ação movida por uma mãe contra seu filho, resgatou duas características fundamentais das medidas protetivas: sua desvinculação da ação criminal e sua natureza preventiva. A notícia destaca o que o ministro relator Luís Felipe Salomão, pondera “a agregação de caráter cível às medidas protetivas à mulher previstas na Lei

Maria da Penha amplia consideravelmente a proteção das vítimas de violência doméstica, uma vez que essas medidas assumem eficácia preventiva.”<sup>11</sup> Essa decisão é bastante significativa para a discussão que se pretende realizar nesse estudo, uma vez que esta vinculação entre as ideias de proteção/prevenção e perseguição criminal acaba por representar um obstáculo para as mulheres terem acesso às medidas protetivas de urgência.

Por fim, a compreensão que policiais e operadores do direito têm acerca das mulheres, sobre a violência contra as mulheres e acesso à justiça representa obstáculo robusto na aplicação da Lei Maria da Penha. O tema já foi investigado no exterior (CIDH, 2007, JUBB et. all, 2010 e BODELÓN, 2012) e no Brasil (PASINATO, 2012 e CEPIA, 2013) e revela que os argumentos são constantes no espaço e duradouros no tempo, resultado dessa estrutura de desigualdade de gênero que se pretende combater. No Brasil, a despeito dos avanços com as campanhas e o acesso à informação para que as mulheres sejam fortalecidas na busca por seus direitos, os profissionais reagem de forma avessa deixando entrever uma visão preconceituosa de que a mulher ‘informada sobre direitos’ não é uma demandante de direitos, mas uma mulher manipuladora e que quer usar a justiça para se vingar de seu parceiro (CEPIA, 2013).

### 3 A PESQUISA E SEU DESENVOLVIMENTO

O objetivo geral dessa pesquisa foi contribuir para a ampliação e o aperfeiçoamento do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar e risco social, e a boa implementação da Lei Maria da Penha. Os objetivos específicos foram definidos como: a) Identificar os fatores que favorecem e/ou que limitam o acesso à justiça para mulheres em situação de violência doméstica e familiar e risco social, particularmente no acesso às medidas protetivas de urgência; b) Identificar e avaliar, no que se refere especificamente às medidas protetivas, o alcance, limites e obstáculos à sua acessibilidade e efetividade, oferecendo um quadro comparativo entre três regiões do Brasil; c) Elaborar recomendações para o aprimoramento do acesso das mulheres em situação de violência e risco social de forma a fortalecer as medidas protetivas/preventivas.

Com esses objetivos procurou-se responder ao conjunto de perguntas norteadoras apresentadas no edital 001/2014: Qual é o processo envolvendo a solicitação e o atendimento a medidas protetivas? Quais são as medidas mais solicitadas? Quais são mais concedidas? Como as mulheres em situação de violência e os profissionais envolvidos no pedido e concessão das medidas protetivas as avaliam? Qual é a percepção sobre a efetividade das medidas protetivas na perspectiva das mulheres em situação de violência e dos profissionais envolvidos? O retorno acerca das medidas protetivas ocorre em tempo hábil?

O caráter comparativo fez parte das diretrizes do edital e para respondê-lo a pesquisa foi desenvolvida nas cidades de Florianópolis, Salvador e São Paulo, representando as regiões Sul, Nordeste e Sudeste<sup>12</sup>. Em Florianópolis a pesquisa foi realizada no 6º Distrito Policial que abriga o atendimento de Proteção ao menor e à Mulher<sup>13</sup> e no Juizado de Violência Doméstica e Familiar. Em Salvador foram selecionadas a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Brotas e a Vara

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-fev-12/stj-admite-aplicacao-preventiva-lei-maria-penha-acao-civil>. Acesso em 18/10/2014.

<sup>12</sup> Alguns resultados dessa pesquisa podem ser extrapolados para refletir sobre a implementação e da Lei Maria da Penha em outras localidades do país. Quando isso foi possível, realizou-se com referência a outras pesquisas realizadas nos últimos anos. Contudo, ressalta-se que existem significativas variações na forma como a lei vem sendo aplicada e os dados aqui apresentados devem ser compreendidos como resultados de estudos de caso que retratam determinado contexto e período de tempo, sem permitir avaliações mais aprofundadas.

<sup>13</sup> O estado de Santa Catarina não tem delegacias especializadas de atendimento à mulher e todas as 16 unidades do estado funcionam dessa forma, com atendimento para mais de um público no mesmo local, ainda que as equipes sejam separadas. Em Florianópolis, capital do estado, encontra-se apenas uma dessas unidades e um juizado de violência doméstica e familiar.

de Violência Doméstica e Familiar<sup>14</sup>. E em São Paulo, na 1ª Delegacia de Defesa da Mulher e o Juizado de Violência Doméstica e Familiar do Fórum Criminal da Barra Funda<sup>15</sup>. As cidades foram selecionadas por apresentarem diferentes condições de acesso das mulheres às medidas protetivas, conforme foi possível apurar em estudos anteriores (OBSERVE, 2010 e 2011, CEPIA, 2013).<sup>16</sup>

O projeto propôs como contribuição inovadora para os estudos sobre a Lei Maria da Penha a análise sobre o fluxo de encaminhamento dessas solicitações desde sua formalização nas delegacias de polícia até as decisões judiciais e consequentes encaminhamentos que são dados em sedes judiciais – os juizados/varas de violência doméstica e familiar. Também de forma inédita, a metodologia empregada concilia a investigação a partir de duas perspectivas que se consolidam em dois fluxos: um de pessoas e outro de documentos. O projeto foi concebido como um estudo exploratório sobre as possibilidades de aplicação da metodologia de fluxo para a análise dos procedimentos relativos à Lei Maria da Penha que combinam ações e medidas de natureza cível e criminal. Empiricamente, a coleta de dados se dividiu em quatro componentes, utilizando técnicas de entrevistas com mulheres no pós-atendimento (logo após a solicitação das medidas protetivas nas delegacias de polícia) e em segundo contato (telefônico) após as mulheres já terem conhecimento da decisão judicial, e análises dos documentos que tramitaram esses pedidos para conhecer os encaminhamentos, os prazos e argumentos para deferimento ou indeferimento das medidas. Foram também realizadas entrevistas com mulheres que já viviam com as medidas protetivas num período de mais de três meses para conhecer o impacto que essas medidas tiveram para vida dessas mulheres. O quarto componente compreendeu as entrevistas com delegada(o) s de polícia das DEAMs, escritã(o)s ou outros profissionais responsáveis pelo encaminhamento dos pedidos de medidas protetivas; promotora(e)s de justiça, defensora(e)s pública(o)s e juíza(e)s que ajudaram a aprofundar o conhecimento sobre as opiniões e percepções dos profissionais a respeito das medidas protetivas e dos obstáculos que enfrentam no dia-a-dia de atendimento das mulheres e encaminhamento de suas solicitações.

Para a execução desses componentes, a composição da *amostra* levou em consideração o perfil do público atendido nas DEAMs (mulheres com idade entre 18 e 59 anos), que estivessem realizando denúncia de situações de violência enquadradas na Lei Maria da Penha, independentemente do tipo de relacionamento com o (a) agressor (a). A primeira entrevista foi realizada com todas as mulheres que procuraram registrar a ocorrência policial, a segunda apenas com aquelas que efetivaram os pedidos de medidas protetivas.

Quanto ao tamanho da amostra, foram realizadas 64 entrevistas com mulheres nas delegacias das três localidades (18 em Florianópolis, 35 em Salvador e 10 em São Paulo) – 26 das quais solicitaram medidas protetivas (6 em Florianópolis, 10 em São Paulo e Salvador, respectivamente). Importante salientar que essas são as mulheres que concordaram em conceder entrevista ao final do atendimento. Outras fizeram o registro policial, mas não solicitaram medidas ou, mesmo tendo feito a solicitação, não quiseram ou não puderam colaborar com a pesquisa. Das 26 entrevistadas<sup>17</sup> que solicitaram as medidas protetivas, todas concordaram com um segundo contato e também autorizaram a consulta aos documentos<sup>18</sup>. Outras

<sup>14</sup> Em Salvador existem duas DEAMs – Brotas e Periperi. A seleção levou em consideração a facilidade de acesso (Brotas é mais próxima ao centro) e também o fato de ser a mais antiga e com maior movimento. A cidade tem apenas uma Vara de Violência Doméstica e Familiar.

<sup>15</sup> Em São Paulo funcionam 9 (nove) Delegacias de Defesa da Mulher, 1 (um) Juizado e 6 (seis) Varas de Violência Doméstica e Familiar. A seleção dos serviços foi orientada pela facilidade de acesso, uma vez que ambos atendem a região central da cidade.

<sup>16</sup> As características dos serviços de atendimento a mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo e Salvador não serão abordadas nesse relatório porque não foram objeto de análise direta e poucos foram os encaminhamentos realizados. Descrições podem ser encontradas nos relatórios do OBSERVE (2010 e 2011), CEPIA (2013) e SENADO FEDERAL (2013). Para Florianópolis as referências sobre os serviços existentes podem ser encontrados no relatório do OBSERVE (2010) e do SENADO FEDERAL (2013).

<sup>17</sup> De fato, uma dessas mulheres estava muito ferida e embora tenha concordado com o segundo contato, não conseguiu lembrar o número do telefone para fornecer para a pesquisadora. Infelizmente, esse caso apresentou outra particularidade, pois até o final da pesquisa – aproximadamente 2 meses após o primeiro contato – o documento dessa senhora não havia dado entrada no cartório da vara de violência doméstica e familiar e não foi possível conhecer o desfecho de sua solicitação.

<sup>18</sup> Em São Paulo a autorização para consulta dos documentos no Juizado de Violência Doméstica e Familiar não foi concedida, de forma que essa etapa da pesquisa não pode ser concluída nessa capital.

oito mulheres foram entrevistadas em profundidade (2 em Florianópolis, 3 em Salvador e São Paulo, respectivamente). Foram também entrevistados 15 profissionais que atuam nos serviços incluídos nessa pesquisa. A pesquisa foi realizada entre maio e setembro de 2014 sendo que as atividades de campo se concentraram entre os meses de julho e setembro.

## 4 A PESQUISA E SEUS RESULTADOS

Nesse item são apresentados os principais resultados da pesquisa. Esses são demonstrativos da realidade enfrentada pelas mulheres e da forma como o sistema de justiça ainda encontra dificuldades para se adaptar às especificidades da Lei Maria da Penha e a especialidade necessária para sua aplicação. A análise dos resultados foi amparada em revisão bibliográfica e documental de pesquisas que analisam as respostas do sistema criminal à violência doméstica e familiar e a aplicação da Lei Maria da Penha, o que permitiu inserir a experiência observada num contexto mais amplo do acesso às medidas protetivas em âmbito nacional.

### 4.1 FLUXO DA JUSTIÇA E A LEI MARIA DA PENHA

Para esse estudo sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência adotou-se o método longitudinal, também denominado de *follow up* institucional (ADORNO e PASINATO, 2008). O método é utilizado pelos estudos sobre fluxo da justiça criminal (VARGAS, 2000) e se propõe a acompanhar a trajetória individual que cada registro de ocorrência criminal vai traçando no interior do sistema de justiça até o momento em que é finalizado (LEMGRUBER, 2001), o que pode ocorrer em qualquer momento desse fluxo, dependendo do crime, das previsões processuais e de fatores externos – como a morte do réu durante o processo, por exemplo – de modo que pode ou não chegar a uma decisão de condenação ou absolvição.

Para o estudo das medidas protetivas considerou-se que para conhecer esse fluxo deveria ser suficiente percorrer o trajeto entre a delegacia de polícia e a vara/juizado de violência doméstica e familiar, passando pelos respectivos cartórios para registros administrativos. Segundo os prazos e procedimentos também previstos na Lei, o trajeto deveria ser célere, em poucos dias, se encerrando com a decisão que deve ter como objetivo a proteção da integridade física e psicológica da vítima e seus dependentes, e também a proteção patrimonial. Também de acordo com a Lei, esse fluxo deveria correr em paralelo ao fluxo de tramitação dos feitos criminais – sejam estes como autos de prisão em flagrante delito, ou inquéritos policiais - cada um com seus respectivos prazos e os procedimentos de produção de provas técnicas, testemunhos, qualificação e indiciamento dos responsáveis, etc.

Há muitos fatores que poderiam ser analisados na configuração desse fluxo, mas sua discussão extrapola essa pesquisa e os limites desse artigo. A partir dos resultados obtidos é importante ressaltar que a inexistência dos juizados/varas com competência híbrida prevista na lei tem feito com que apenas parte das medidas protetivas seja apreciada nas instâncias responsáveis pela aplicação da Lei Maria da Penha, de forma que esse fluxo não seja linear, mas apresente ramificações que se estendem para outras instâncias judiciais como as varas de família. O resultado é o aumento de percursos e novas etapas que devem ser percorridas pelas mulheres com reflexos no tempo para obter a proteção que é necessária.

Outra prática que foi observada e também interfere com os fluxos é a estreita vinculação entre procedimentos criminais e medidas de proteção, que faz com que a formalização dessas últimas siga os mesmos passos de elaboração dos inquéritos policiais, com anexação de provas e testemunhas.

Conseqüentemente, os trajetos realizados pelas mulheres se multiplicam no vai e vem para pedir informações, registrar boletim de ocorrência, realizar exames, providenciar provas, apresentar testemunhas, prolongando a fase inicial até a formalização do pedido e retardando o acesso à proteção.

Para compreender essas práticas e como impactam no acesso das mulheres à proteção prevista na lei, o conceito de acesso à justiça (CAPPELLETTI E GARTH, 1988) ajuda a identificar os obstáculos que fragmentam as respostas institucionais, de modo que no lugar de percorrer um fluxo linear e contínuo as mulheres se deparam com um intrincado labirinto.

Apesar do interesse em percorrer esse labirinto, a pesquisa que se realizou manteve seu caráter exploratório e ficou restrita aos pedidos de medidas protetivas cujos percursos administrativos se estabeleceram entre as delegacias de polícia e as varas/juizados especializados.

## 4.2 FLUXOS, TRAJETOS E OBSTÁCULOS

Os estados, municípios e o DF são responsáveis por fazer as adaptações necessárias para aplicar os dispositivos previstos na Lei Maria da Penha (artigo 36), o que envolve o estabelecimento de procedimentos administrativos e o fluxo que devem percorrer.

No segmento segurança-justiça existe alguma diferença na forma como cada localidade organiza esse fluxo para a solicitação das medidas protetivas<sup>19</sup>. Em Florianópolis os fluxos de encaminhamentos variam de acordo com o tipo de violência que será denunciada. Nos casos de ameaças, após o registro do boletim de ocorrência, a mulher é encaminhada para o Centro de Referência de Atendimento à Mulher em situação de Violência (CREMV), órgão do estado que funciona no mesmo terreno da delegacia. Nesse serviço recebem atendimento por psicóloga, assistente social e/ou advogada para as orientações necessárias. Após o atendimento, se ainda desejarem, retornam para a delegacia para fazer a solicitação das medidas protetivas. Não foi possível acompanhar todo o trajeto dessas mulheres, mas durante a permanência da pesquisadora na delegacia, foram registradas tanto situações em que as mulheres, após o atendimento no CREMV voltaram para fazer a solicitação das medidas, quanto daquelas que não retornaram. Para os policiais esse era um resultado positivo, argumentando que o atendimento no centro teria contribuído para esclarecer a situação e ajudar a mulher a encontrar outras alternativas para o problema que desejava denunciar.

Nos casos de lesões corporais, o primeiro atendimento é para o registro do boletim de ocorrência, quando é expedida a guia para exame de corpo de delito que a mulher deve levar ao Instituto Geral de Perícias (IGP). Caso deseje solicitar as medidas protetivas, após o exame deve retornar à delegacia, apresentando o protocolo do exame realizado<sup>20</sup>. Em qualquer caso a formalização do pedido se dá com a apresentação de duas testemunhas pela mulher.

Em Salvador foi possível identificar pelo menos três encaminhamentos para as mulheres que chegam ao serviço policial. A partir do registro da ocorrência policial: 1) a mulher recebe orientações para agendar a audiência com a delegada, momento em que terá início o inquérito policial, procedimento ao qual a medida protetiva está vinculada, 2) se as medidas forem de muita urgência ou forem medidas relativas à guarda e alimentos, a mulher é orientada a procurar a Defensoria Pública.

<sup>19</sup> Importante ressaltar que esses fluxos se referem apenas às três capitais estudadas, e nem mesmo pode-se afirmar que se trata de um fluxo compartilhado por todas as delegacias de um mesmo estado. Essa configuração, como visto em outra pesquisa, varia por inúmeros fatores, boa parte deles relacionados com a estrutura dos serviços policiais e judiciais e da rede de atendimento. (SENASP, 2013).

<sup>20</sup> Posteriormente, as mulheres são chamadas para um atendimento psicológico que se realiza na própria delegacia. São um homem e uma mulher, ambos policiais com formação em psicologia, que fazem esse atendimento. Não foi possível saber em que momento esse atendimento ocorre, nem o tipo de orientação que adotam.

Nesse caso, a audiência com a delegada também será agendada para dar seguimento ao procedimento criminal. Esse encaminhamento é justificado pelo volume de trabalho que tramita na delegacia. Tanto na delegacia quanto na defensoria, o justificam como benefício para as mulheres porque dá celeridade ao encaminhamento das medidas para o judiciário, de qualquer forma, representa mais uma etapa que a mulher deve cumprir na busca das medidas protetivas, e 3) em flagrante delito, único caso em que as medidas são expedidas no mesmo dia do registro policial.

Em São Paulo, nos casos de lesões corporais, as mulheres registram o boletim de ocorrência e no mesmo ato solicitam as medidas protetivas, comprometendo-se a apresentar as testemunhas e realizar o exame de corpo de delito. Quando as lesões são muito graves e aparentes, as policiais providenciam fotos que são anexadas aos documentos e enviadas para o juizado. Nos casos de ameaças, os pedidos de medidas protetivas são feitos mediante a apresentação de testemunhas e outras provas como cópias de e-mails e mensagens de celular.

Apesar das diferenças nos encaminhamentos, é possível verificar aspectos comuns nas três capitais: o primeiro é a exigência de apresentação de testemunhas. De acordo com as mulheres entrevistadas, além de serem ouvidas para narrar os fatos, 17 delas tiveram que apresentar testemunhas e todas que sofreram violência física (11) realizaram os exames de corpo de delito e apresentaram o protocolo antes de formalizar o pedido. Em dois casos de lesões corporais, fotos foram tiradas na própria delegacia e anexadas ao pedido de medida protetiva. Em São Paulo também foram solicitadas cópias de mensagens do celular e de e-mails para aquelas que estavam sofrendo ameaças. Na quase totalidade dos casos (24), as provas foram providenciadas pelas próprias mulheres. De acordo com as entrevistadas, em alguns casos esse pode ser um obstáculo porque nem sempre as pessoas querem ou podem acompanhá-las às delegacias.

Tinha uma senhorinha que viu, mas ela disse que não ia porque o marido dela não deixou, e ela é deficiente. Ela disse que não ia acabar com o casamento dela, porque o marido não deixou, né? Também não ia obrigar ela a falar, não, se ela não queria falar. Porque foi lá na porta dela que ele empurrou minha cabeça na parede. (Entrevista 1. São Paulo)

Essa orientação contraria o que está previsto na lei, mas tem sido prática recorrente também em outras localidades (SENASP, 2013). A justificativa dos policiais também é comum: sem as testemunhas o pedido dificilmente será deferido pelo(a)s juíze(a)s.

A respeito desse aspecto, nas entrevistas com os policiais e operadores do direito foi possível perceber que existem divergências entre o entendimento sobre a lei e a prática de sua aplicação. Promotoras de justiça e defensoras públicas entrevistadas concordam que o judiciário tem mantido uma postura mais convencional.

Pela lei o que se verifica é comprovação de que a mulher está em situação de risco. Ela é vítima de violência e está em situação de risco. Na prática, o que tem ocorrido é lavratura do boletim de ocorrência, representação dos casos em que o crime necessita de representação, e algum outro meio de prova além da palavra da vítima. Então, ou testemunha, a colheita de declaração de testemunha, ou fotos, ou foto de mensagem no celular com ameaça... Tem que ter um outro meio de prova além de só a palavra da vítima. (Defensoria Pública 3)<sup>21</sup>

Nas entrevistas os profissionais demonstram que conhecem as previsões legais de procedimentos mais céleres e simples, mas também informam que na prática são necessários os elementos 'de

<sup>21</sup> Para preservar a identidade dos profissionais entrevistados, optou-se por identificá-los apenas por sua profissão e um número. A decisão se fundamenta no compromisso ético da CEPIA de preservação da identidade de todas as pessoas que contribuirão com o projeto. Além disso, observa-se que esse formato de utilização das referências não afeta as análises apresentadas. O mesmo procedimento foi adotado para as mulheres que foram identificadas por números. Nesse caso, por haver especificidade no atendimento, manteve-se a identificação da cidade onde foram entrevistadas.

convicção’: “Quanto mais coisa melhor, eu sou rigorosa [...] há casos nos quais a casa do homem fica na passagem, aí eu restrinjo o ir e vir dele? (...), só a palavra da vítima eu costumo indeferir (Juíza. 1)”.

Em duas entrevistas – com representante da defensoria e outra da promotoria – foram feitas menções sobre a decisão da Quarta Turma do STJ que reconhece que as medidas protetivas não devem se vincular com os procedimentos policiais, e o representante da Defensoria Pública também mostrou-se favorável a essa decisão.

[...] o último precedente a respeito da matéria, foi afirmando essa tese, que é possível sim uma medida protetiva sem vínculo com o inquérito ou processo criminal [...] esta dizendo que essa lei é de proteção e não necessariamente punitiva, a ideia é proteger a vítima, para mim esta é a questão principal, o interesse principal da vítima envolvendo violência doméstica é se proteger e não a punição, a punição do réu cabe ao Estado, ao Ministério Público, cabe a manifestação da vítima nos crimes de ameaça, enfim, mas o Estado é quem tem que apurar, é os elementos de convencimento, de indicação de autoria delitiva, e punir na relação Estado e o agressor, agora a vítima o principal, o que lhe interessa é a proteção, a sensação de proteção, na vivência dela, e eu não acredito que o objetivo do processo criminal, tenha o objetivo declarado de pacificação (Defensoria. 1).

Ainda sobre o fluxo de encaminhamentos, 14 mulheres disseram ter formalizado os pedidos no mesmo dia em que procuraram a delegacia. A maior parte delas em São Paulo (8) e Florianópolis (4). Em Salvador foram apenas duas que receberam esse atendimento. Uma foi flagrante delito e a outra teve um atendimento de exceção, menos pela gravidade da situação do que o inusitado fato de uma equipe de reportagem estar no local e tê-la entrevistado.

Pela manhã chegou uma senhora com os olhos inchados, dedos com sangue e mancando. Ela fez o registro e foi encaminhada para solicitar a medida protetiva na Defensoria Pública e para o IML. No entanto, do lado de fora [da DEAM] havia uma equipe de reportagem que chamou a mulher para ser entrevistada...Após dar a entrevista, uma assistente social veio procurar a mulher [e] após muitas conversas com a assistente social e também com a delegada, ela foi encaminhada para que uma viatura a conduzisse para o IML. (Diário de campo. (Salvador, 23/07).

Essas formas de encaminhamento devem ser analisadas à luz da gravidade da violência que é sofrida pelas mulheres e da efetiva necessidade de proteção que muitas delas apresentam, quer pelo risco eminente de violências mais graves quer pela vulnerabilidade social em que vivem e que as impede de contar com outros recursos para a defesa de seus direitos. Por isso é importante considerar que a violência baseada no gênero é atravessada por outras características sociais que definem a experiência das mulheres e podem contribuir para potencializar a situação de vulnerabilidade em que se encontram. A transversalidade ou interseccionalidade de gênero com raça, idade, situação social, influenciam as condições de vida das mulheres e sua exposição ao risco de novas violências, inclusive a revitimização que ocorre com o atendimento negligente. Essas são situações difíceis de captar de forma objetiva, pois a discriminação no atendimento ocorre na forma como os profissionais abordam as mulheres, nas perguntas que formulam – tanto no conteúdo quanto na forma - nas informações que são ou não são transmitidas, gerando uma série de filtros para o atendimento que dependem da atitude e dos valores pessoais de cada profissional, uma vez que não existem políticas institucionais que contribuam para padronizar o atendimento e eliminar os preconceitos que dividem as mulheres que podem (merecem) ou não podem (não merecem) ter atendimento (JUBB *et al.*, 2010, PASINATO, 2012, BODELÓN, 2010; MENEGHEL, 2007).

A presença das pesquisadoras nas delegacias permitiu que observassem a forma como os preconceitos e estereótipos de gênero podem representar obstáculos para que as mulheres tenham acesso aos seus direitos. Esse preconceito está registrado nos cadernos de campo, quando as pesquisadoras flagraram as policiais comentando sobre o modo de vestir das mulheres e como isso

colocava sob suspeição as 'reais intenções' da mulher com a denúncia, ou quando questionaram jovens vítimas de violência sexual, também duvidando sobre o não-consentimento para a relação sexual. Um caso recorrente é a falta de informação sobre a possibilidade de pedir medidas protetivas, partindo do pressuposto que aquela mulher não precisa (ou não merece) a proteção da lei.

Cabe também registrar a situação peculiar das mulheres imigrantes e que foi observada no atendimento em São Paulo. A região central da cidade abriga uma significativa parcela de imigrantes de países da América Latina, como Bolívia e Peru. Grande parte vive nos cortiços e habitações coletivas, em situações precárias, subempregados nas oficinas de costura que funcionam nos bairros da redondeza. Recentemente, houve também um aumento de haitianos vivendo na região, além de africanos. Em um dos dias em que estive na delegacia a pesquisadora presenciou uma mulher haitiana procurar a delegacia para retirar a ocorrência policial de ameaça que havia registrado contra seu companheiro, em outro dia presenciou uma boliviana que tentava registrar nova ocorrência contra o companheiro e também pôde presenciar o atendimento para um haitiano que havia sido intimado após ser denunciado por agressão contra a companheira. Em nenhum desses casos houve qualquer procedimento diferenciado com respeito a suas diferenças culturais ou sua situação social e que envolvem as dificuldades com a compreensão do idioma, sobre o funcionamento do sistema de justiça e das leis do país, o desconhecimento dos serviços existentes e dos encaminhamentos que são possíveis. Ressalte-se que o Grupo Especializado de Violência Doméstica (GEVID) do Ministério Público editou uma cartilha sobre a Lei Maria da Penha voltada para as mulheres latino-americanas<sup>22</sup>, mas esse material não é divulgado na delegacia.

Situações de fragilidade e dúvidas apresentadas pelas mulheres foram captadas pelas pesquisadoras e registradas em seus cadernos de campo. Infelizmente, as profissionais que estão no atendimento direto e cotidiano nesses serviços parecem tão imersas em suas próprias dificuldades que não demonstram a mesma sensibilidade para perceber essas características e dar um atendimento mais digno para essas mulheres.

### 4.3 IDAS E VINDAS E OUTROS OBSTÁCULOS

Essas idas e vindas das mulheres aos serviços policiais para darem sequência aos pedidos de medidas protetivas ou inquéritos policiais fazem com que a entrada no fluxo da justiça seja bastante demorada e tumultuada, o que pode resultar em que as mulheres desistam de dar continuidade e retornem para a situação de violência em que se encontravam.

Ao questionar o(a)s profissionais sobre esse procedimento e se as mulheres retornam para dar sequência aos pedidos, nas três capitais as respostas foram evasivas, mencionando principalmente a dificuldade que as mulheres encontram em apresentar testemunhas. Durante os dias que permaneceram nas delegacias, as três pesquisadoras registraram que muitas mulheres, após terem recebido orientação para retornar trazendo testemunhas ou outras provas, não foram mais vistas na delegacia.

Além dos obstáculos colocados pelos serviços, há também que se considerar os obstáculos econômicos, uma vez que a ida à delegacia e a outros serviços exigem gastos com transporte e alimentação (11 das mulheres entrevistadas estavam acompanhadas pelos filhos com idades que variaram de 9 meses a 13 anos) e também prejudicam aquelas que acabam perdendo o dia de trabalho. Em média, as mulheres esperam de duas horas e meia a três horas para completarem o atendimento nas delegacias. Esses fatores não são levados em consideração por quem faz o atendimento, uma vez que

<sup>22</sup> A cartilha pode ser acessada em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/vuelta\\_la\\_pagina.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/vuelta_la_pagina.pdf). Acesso em 29/10/2014.

não há qualquer preocupação em tornar essa permanência mais rápida e o fluxo mais simples, evitando que a mulher tenha que retornar ao serviço outras vezes na tentativa de concluir o atendimento. Muito menos se considera que esse é apenas o primeiro passo que a mulher está dando na busca por ajuda institucional, e o máximo que ela obterá nesse processo é um documento com pouca efetividade para sua proteção.

## 4.4 A ATUAÇÃO JUDICIAL NA AVALIAÇÃO DOS PEDIDOS DE MEDIDAS PROTETIVAS

Apesar do empenho de alguns(mas) profissionais para mudar as práticas de aplicação a lei, parece permanecer uma significativa distância entre a ‘teoria’ e a prática na forma como as medidas protetivas são encaminhadas através das varas/juizados de violência doméstica e familiar. Se é verdade que a decisão precisa ser fundamentada em evidências, essas deveriam ser demonstrativas do risco ao qual a mulher está exposta, e não serem perseguidas como provas de que as mulheres não mentem. Ninguém melhor que a mulher para relatar a situação em que vive, principalmente nas relações afetivas, devendo para isso ser ouvida por profissional qualificada e que saiba conduzir o relato de forma a evidenciar as situações de risco a partir do que a mulher diz e naquilo que permanece silenciado.

Nessa pesquisa não foi possível aprofundar a forma como as juízas analisam os pedidos e formam suas convicções, mas é possível perceber que há certo distanciamento da realidade vivida pelas mulheres, uma situação que já havia sido constatada por HERMANN e BARSTED (1995) quando chamam atenção que, os juízes, em geral, se pautam pelo adágio latino que declara “o que não está no processo não pertence ao mundo”. Um exemplo foi a resposta de uma das entrevistadas quando lhe foi perguntado se, na opinião dela, as mulheres conhecem as medidas que estão solicitando (ou seja, se sabem que as medidas estão previstas na lei e que tipo de garantia podem representar para elas).

Acho que tens que perguntar para elas, na verdade eu não sei, o que chega para mim e virtual, olha aqui... [e mostra o laptop com as solicitações de medidas como se fossem uma lista de emails]. (Juíza 1).

A leitura dos documentos revela que os juizados/varas de violência doméstica não cumprem sua função especializada de integrar a rede de atenção, nem de ofertar respostas adequadas para as mulheres em situação de violência. O argumento da falta de provas sobre a violência cometida reforça uma dificuldade também observada em outros estudos – de que esses juizados e varas especializadas não conseguem romper com a lógica tradicional da justiça criminal e também não incorporam o caráter híbrido previsto na legislação. Em síntese, a perspectiva de gênero e a compreensão das especificidades da violência doméstica e familiar que se espera ver aplicada a essas decisões e encaminhamentos não está assegurada.

## 4.5 AS MEDIDAS MAIS SOLICITADAS E SUAS DECISÕES

Um dos obstáculos que as mulheres enfrentam para ter acesso aos dispositivos da lei Maria da Penha é a qualidade da informação que lhes é facultada nos serviços policiais.

Apesar das campanhas e da ampla divulgação que é dada à Lei Maria da Penha, o conhecimento pela sociedade não vai muito além do saber que ela existe. As pesquisas de opinião que vem sendo realizadas desde 2006, quando a lei entrou em vigor, mostram que 99% da população conhece a lei, ainda que de ouvir falar. Quando questionadas sobre o quanto conhecem, os percentuais variam: entre

9% e 23% de pessoas que conhecem muito/bastante sobre a lei, respectivamente, e 32% que sabem quase nada. (AVON/IPSOS, 2011; DATA POPULAR/IPG, 2013)

Entre as mulheres entrevistadas nas delegacias e aquelas entrevistadas com maior profundidade a respeito de suas experiências para a solicitação das medidas protetivas, também se encontrou uma maior parte de mulheres que não conhece os dispositivos de proteção previstos na lei: entre as vinte e seis mulheres que fizeram o pedido, 14 disseram que não conheciam as medidas antes da solicitação, 11 conheciam e uma declarou que conhecia mais ou menos. Amigas e parentes (6) foram as mais citadas para falar sobre as medidas protetivas, outras cinco mulheres mencionaram a mídia e três disseram que conheceram pelas campanhas. Duas delas já conheciam porque haviam solicitado as medidas em outras ocasiões.

Juridicamente essas medidas são ações de natureza cível, algumas delas relacionadas ao direito de família. Há, inclusive, grande controvérsia se devem ou não gerar a prisão preventiva em caso de descumprimento, tema que não está pacificado entre os operadores do direito. Sociologicamente e na perspectiva de gênero, a importância dessas medidas reside na possibilidade de um mesmo juiz examinar a situação de violência de forma abrangente, integral (ou holística), situando os distintos episódios de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral no contexto mais amplo das relações cotidianas, das rotinas domésticas e relacionamentos íntimos, de afeto e convivência, compreendendo a violência não apenas nos seus efeitos mais visíveis (das lesões) ou imediatos (das ameaças e cerceamentos), mas como prática recorrente e que afeta todas as esferas da vida das pessoas que convivem nessas relações.

Apesar do considerável rol de medidas prevista na legislação apenas algumas são aplicadas e, em geral, cada pedido envolve dois tipos de medidas, sendo os mais comuns a proibição de aproximação com fixação de limite mínimo de distância (presente em 26 pedidos) e a proibição de qualquer tipo de contato (encontrada em 18 solicitações). O afastamento do lar é menos comum (em 15 solicitações). Outras medidas foram a proibição do agressor frequentar determinados lugares para preservar a integridade física e psicológica da vítima (4), alimentos provisionais (1) e restrição/suspensão de visita aos dependentes menores (2). Para entender esses pedidos é preciso considerar a situação conjugal dessas mulheres. Doze estavam denunciando seus maridos/companheiros, outras doze estavam denunciando os ex-maridos/companheiros e duas fizeram denúncias contra os ex-namorados. Quando se compara a distribuição pela situação conjugal com as medidas solicitadas (e que posteriormente são deferidas) observa-se que há um desequilíbrio em favor daquelas que proíbem o contato com relação àquelas que afastam o agressor de casa. Essa distribuição reflete uma forma de entendimento sobre a violência que está sendo tratada. Uma entrevistada afirma que é mais fácil pedir/ter o deferimento para os casos em que agressor e vítima já estão separados. Curioso, é que seu argumento mostra que a decisão não se orienta apenas pela proteção da vítima (objetivo primeiro da medida), mas leva em consideração também os 'prejuízos' que podem ser provocados para o agressor.

Nós aqui temos a tendência de pedir o deferimento quando a vítima já não vive mais com o homem, com o agressor, não tem filhos com ele, não tem mais necessidade de terem nenhum vínculo, e o sujeito continua ameaçando, perseguindo. Então a nossa pergunta é: qual o prejuízo, qual a grande restrição ao direito desse homem, que já não tem mais que conviver com essa mulher? Por que ele não quer a medida protetiva? A pessoa tem direito de viver livre de perseguição e de perturbação, ainda que não seja efetivamente uma ameaça, uma agressão. Mas de ser perturbada, ligação telefônica, e-mail, perturba, né? (Promotoria de Justiça. 3).

Por outro lado, o menor número de pedidos de afastamento do agressor do lar comum também reflete um entendimento que é comum entre os operadores jurídicos e que tem a ver com as 'verdadeiras intenções da mulher', que estaria manifestando seu desejo pela separação (encontrando no afastamento da casa uma resolução rápida para a separação), e não necessariamente a ocorrência de uma violência (CEPIA, 2013). Esses pedidos, junto com as ações relativas à alimentos e suspensão

de visitas são pouco solicitadas nas delegacias de polícia e, em geral, quando manifestam interesse, as mulheres são orientadas a procurar a Defensoria Pública.

Entre os 26 pedidos que foram encaminhados ao judiciário, foi possível ler 14 documentos, sendo: seis em Florianópolis, oito em Salvador. Em São Paulo os documentos foram analisados na delegacia antes do envio para o Judiciário e o conhecimento das decisões só foi possível no contato com as mulheres, o que ocorreu com apenas três delas. A maior parte – 11 – teve deferimento para todas as medidas solicitadas. Quando foram de proibição de aproximação, essa distância variou de 200 a 300 metros. Em Florianópolis, a juíza estipula essa distância em 800 metros, no mínimo. Alguns comentários sobre essas medidas ajudam a qualificar as decisões e os processos envolvendo a solicitação e decisão sobre essas medidas. Em São Paulo, um caso de indeferimento ocorreu por solicitação da mulher. Durante a audiência, segundo ela própria narrou para a pesquisadora, ela disse que as medidas não eram mais necessárias e o juiz indeferiu e arquivou o pedido. Em Florianópolis um único caso recebeu deferimento e deve ser descrito por sua especificidade. No dia que a mulher procurou a delegacia a pesquisadora acompanhou seu movimento em busca do atendimento e das solicitações, conforme registrou no seu caderno de campo.

Durante a manhã chegam na delegacia uma senhora e duas meninas, uma tem 10 e a outra tem 13 anos. A. me conta que realizou o boletim de ocorrência contra o seu marido, que estão casados há 15 anos. No momento da discussão e da agressão física sua filha de 13 anos foi tentar separá-los e acabou sendo agredida pelo pai também. Então a menina também realiza boletim de ocorrência e posteriormente ambas irão solicitar medida protetiva. Após o registro, a policial a encaminha para o CREMV e fala que elas devem ir até o IGP para realizarem o exame de corpo delito e somente após é que solicitaram medida protetiva. (...) Já passam das 14 horas e A. e suas filhas retornam a delegacia (...)” (Diário de Campo. Florianópolis, 31/07).

Apenas depois de retornar, mãe e filha puderam pedir as medidas protetivas. A. foi atendida pela equipe da delegacia da mulher, e sua filha foi atendida na delegacia de proteção da criança e adolescente. Os pedidos foram feitos separadamente e seguiram separados para o juizado de violência doméstica e familiar. O primeiro pedido a ser analisado foi de A. solicitando que o marido fosse afastado de casa. A. não apresentou testemunhas, e o pedido foi indeferido. Dias depois chegou o pedido de medidas protetivas que havia sido solicitada para a filha de 13 anos. Ao examinar esse pedido, a juíza reviu sua decisão e deferiu as medidas protetivas para mãe e filha.

O interessante desse caso é que a palavra da mulher não foi suficiente para demonstrar a gravidade da situação. No documento, segundo a pesquisadora pôde ler, constava que essa não era a primeira agressão, que no ano anterior a mulher já havia registrado uma ocorrência contra o marido que chegou a ser preso e saiu depois de pagar fiança. Esse histórico parece não ter sido levado em consideração na decisão que resultou no indeferimento.

Os outros cinco pedidos foram indeferidos, confirmando o que havia sido informado nas entrevistas, sobre a necessidade das testemunhas para convicção da juíza na sua decisão. Um desses casos foi registrado pela pesquisadora em seu caderno de campo:

Conheço M. após ela realizar o boletim de ocorrência contra seu companheiro, ela me conta que ele lhe deu uma paulada nas costas, que está com um hematoma e que lhe disseram para ela fazer exame de corpo de delito no IGP, que ela pretende solicitar medida protetiva, mas primeiro tem que ir até o CREMV. (...). Ela está amedrontada com as ameaças do companheiro e espera que a medida seja concedida. A vítima foi ouvida em declarações, foi-lhe solicitado testemunhas e exame de corpo de delito. A vítima não realizou o exame e nem apresentou testemunhas, mas o pedido foi realizado. (...) A solicitação foi realizada na delegacia no dia 05 de agosto, encaminhada para o juizado no dia 6, remetida e decidida no mesmo dia pela juíza, que indeferiu as solicitações pois “o pedido vem amparado exclusivamente na palavra

da vítima, sem qualquer outro elemento...(...)”. Quando liguei para M. ela ainda não sabia da decisão judicial. Ela me conta que o agressor continua lhe incomodando, que lhe tirou todo o dinheiro e que ela não realizou o exame de corpo de delito pois não tinha dinheiro para pagar a passagem. Sua família mora no interior e não possui a quem pedir ajuda. Conta que fez outro BO contra ele, que eles possuem casas alugadas, mas que ele está ficando com todo o dinheiro. Seus comentários sobre o atendimento recebido: “a justiça é lenta, posso morrer, esperam o agressor matar”; “eu não sei mais o que fazer”; “fui duas vezes no CREMV não fazem nada, esperam matar, eu tenho dois filhos, ele é usuário de droga”; “eu vou procurar o Fórum”. (Diário de Campo. Florianópolis, 05/08).

Sem ter a resposta da justiça, M. continuava a viver com o agressor. Enquanto falava com a pesquisadora ao telefone, ele chegou na casa e começaram a discutir. A pesquisadora registra no diário que:

[...] é possível perceber que ele está alterado, ele quer saber por que ela está falando mal dele para alguém no telefone, Marta começa a chorar e fala que precisa de dinheiro para voltar para casa de sua mãe, ele fala que vai lhe dar. Marta solicita que eu ligue mais tarde. Quando eu retorno a ligação o telefone está desligado. (Diário de Campo. Florianópolis, 22 de setembro).

Os encaminhamentos dados para essas duas mulheres para irem ao IGP realizar o exame de corpo de delito, para somente depois solicitar as medidas protetivas reforça a vinculação entre proteção e criminalização que tem orientado a aplicação da Lei Maria da Penha. Na prática, esse encaminhamento visa também assegurar que a mulher não ‘desista’ do registro da ocorrência e esse inquérito policial – que é obrigatoriamente instaurado nos casos de lesões corporais – fique como mais um procedimento no acervo e sem conclusão, como foi afirmado por um entrevistado em Florianópolis. Trata-se, portanto, de uma forma dos policiais se resguardarem da ausência de provas para concluir e encaminhar o inquérito policial, ficando o sentimento do dever cumprido.

Essa situação das mulheres que não dão seguimento para as queixas é, em geral, muito criticada e algumas chegam a ser humilhadas nas delegacias. Em Florianópolis uma das entrevistadas ficou irritada com o questionamento que recebeu.

[...] J. me conta que não é a primeira vez que ela vai à delegacia, em 2008 havia sofrido lesões corporais do “ex”, segundo ela “na época ele foi preso, mas retirei, não teve processo”. Neste dia J. é chamada para “conversar” com o policial-psicólogo, ela retorna de sua sala chateada. Expressa seu descontentamento com o policial, pois segundo ela o policial havia lhe recordado que em 2008 ela retirou o “processo” do namorado. Ela começa a narrar o ocorrido em um tom de voz alto na recepção da delegacia “[...] me encaminharam para o psicólogo daqui, mas não adiantou em nada [...] o interessante é agora e não depois, ele me perguntou, por que tu tirou? Eu não tenho o direito de me arrepender? Não precisa falar nisso. Eu não gostei, pode colocar aí na tua pesquisa, EU NÃO GOSTEI”. J. também me conta que o policial-psicólogo lhe disse que para solicitar medida protetiva ela precisa ter testemunhas, nesse momento ela me encara e pergunta “me diz quem vai testemunhar, eu moro no Pantanal?” [trata-se de um bairro popular de Florianópolis]. (Diário de Campo. Florianópolis, 04/07).

Em São Paulo e Salvador foram registradas situações em que as mulheres não receberam atendimento respeitoso. Apesar de tanto se falar sobre as especificidades da violência doméstica e familiar, esse conhecimento parece permanecer distante da prática de atendimento nas capitais incluídas nessa pesquisa (e em tantas outras, como já foi descrito e analisado por outras pesquisas). As dificuldades enfrentadas pelas mulheres são consideradas como ‘sem vergonhice’ e a violência que sofrem é vista como merecimento, sem que esses profissionais consigam compreender a necessidade de dar mais apoio e informação para que as mulheres possam tomar decisões e mover-se para fora da situação de violência.

## 4.6 PRAZOS FORMAIS E TEMPOS REAIS

A celeridade no encaminhamento dos pedidos é condição para que as respostas de proteção sejam apreciadas nas instâncias judiciais, desencadeando ações para sua efetividade. Nas três delegacias o(a)s entrevistado(a)s afirmaram que uma vez formalizados os pedidos, esses são encaminhados no mesmo dia ou no dia seguinte (se o registro ocorrer na sexta-feira, então será encaminhado apenas no próximo dia útil) para o juizado/vara de violência doméstica. Em Salvador e Florianópolis isso pode ser verificado na leitura dos documentos.

Existem, no entanto, intervalos de tempo que não são computados nesse percurso e que podem afetar a decisão da mulher em prosseguir nessa via institucional para sair da violência. Primeiro, há um tempo despendido nos vários trajetos que a mulher precisa realizar entre o registro da ocorrência e a formalização do pedido de medidas protetivas. Deslocamentos para realizar exames, procurar testemunhas, providenciar documentos são alguns deles e algumas vezes significam mais de um dia que distancia a mulher da proteção que ela deseja e necessita. Outro tempo que não é computado é a espera para o atendimento na delegacia (sem dizer o tempo de espera nos outros serviços para onde é encaminhada). São em média duas horas e meia/três horas para que o atendimento se conclua. Como observou a pesquisadora em Salvador, a demora não se deve a uma escuta atenta e qualificada, mas a dificuldades com o sistema operacional, ou com o despreparo dos funcionários com o registro em alguns momentos.

Nesse fluxo, se observou que em Salvador o intervalo entre o fato (a agressão ou ameaça) e a formalização do pedido de medidas protetivas na delegacia, teve um tempo variado entre 1 e 4 dias, com duas exceções: um caso em que houve um intervalo de 23 dias e outro caso em que o intervalo foi de 67 dias. Em Florianópolis o intervalo foi de 1 a 2 dias até que as mulheres tenham feito a solicitação. Cabe lembrar que essas observações valem para aquelas que conseguiram superar os obstáculos descritos até aqui, pois não foram perseguidos os trajetos daquelas que foram encaminhadas para a defensoria ou orientadas a procurar o centro de referência ou outras delegacias. Em São Paulo esse primeiro intervalo também não excedeu os dois dias.

Embora a pesquisa não tenha se dedicado a observar as condições de funcionamento dos serviços para o atendimento, outros estudos já mostraram a inadequação da infraestrutura e a falta de recursos humanos como obstáculos para o bom atendimento para as mulheres e a correta aplicação da Lei (OBSERVE, 2010 e 2011, PASINATO 2008, 2010, CEPIA, 2013, SENADO FEDERAL, 2013, AZEVEDO *et al.*, 2013). Em Florianópolis a equipe se limita a um delegado, duas recepcionistas que são funcionárias terceirizadas, duas escrivãs de polícia que atendem no balcão e também realizam o BO. No cartório trabalham mais três escrivãs – dois homens e uma mulher – que se revezam no atendimento das solicitações de medidas protetivas e na condução dos inquéritos policiais. Há também dois policiais com formação em psicologia e que fazem atendimento para as mulheres. Além disso, a delegacia funciona em horário comercial, e as mulheres que chegam para registrar a ocorrência no final da tarde, ou aquelas que retornam para dar seguimento ao pedido de medidas protetivas, são orientadas a voltar no dia seguinte. Durante o período da pesquisa, a delegacia estava funcionando com apenas dois escrivãs e diversas vezes o atendimento foi afetado pela ausência do funcionário. Em Salvador, apesar do efetivo da delegacia contar com 4 delegadas, durante todo o período da pesquisa apenas duas estavam atendendo, fazendo com que houvesse acúmulo de procedimentos sem andamento.

A falta de estrutura também afeta os demais encaminhamentos. Apenas em um caso em Salvador a mulher foi acompanhada ao serviço médico. Outra foi encaminhada para a casa abrigo. Existem situações em que a polícia acompanha a mulher para a retirada de bens e documentos pessoais da moradia, mas parecem ser mais exceção que a regra. Na maior parte das vezes, as mulheres, mesmo que estejam gravemente feridas, precisam se locomover sozinhas para os serviços médicos ou para realizar o exame de corpo de delito.

No Judiciário as dificuldades não são diferentes. Uma vez que os pedidos dão entrada no cartório a decisão ocorre rapidamente, mas há uma demora considerável para que as mulheres possam ser notificadas dessa decisão, um tempo que é ainda mais longo para os agressores que muitas vezes não chegam a ser citados e continuam ameaçando e perseguindo as mulheres.

Em Florianópolis, o intervalo entre a formalização do pedido e a notificação das vítimas variou de 1 a 38 dias. No fluxo dos documentos, a primeira etapa – da formalização dos pedidos na delegacia até a decisão pela juíza - não excederam cinco dias. A demora maior ocorreu para a notificação das vítimas: 13 dias num caso, 26 e 27 dias em outros dois.

Em Salvador os prazos foram mais longos. A demora inicial verificada nesses casos, deveu-se ao intervalo entre a comunicação da ocorrência à polícia e a realização da audiência com a delegada. Mas há também demora no judiciário e parte dessa demora se deve a um processo administrativo. Depois de ser encaminhado ao Juizado, o documento passa por um protocolo digital antes de ser encaminhado para a juíza. Essa etapa consumiu entre 2 e 10 dias com um procedimento que é meramente burocrático, ou seja, não agrega qualquer elemento para a decisão judicial. Depois de encaminhado para a juíza, novamente há um intervalo significativo entre 5 e 15 dias até a decisão, o que resulta da análise do pedido e da intervenção da equipe multidisciplinar. Ao final se observa que o prazo total entre o registro e a decisão judicial extrapola em muito o prazo estipulado na lei, variando entre 5 e 84 dias para chegar a um desfecho.

Foi possível falar com sete mulheres no segundo contato e seis delas não haviam ainda sido notificadas da decisão. Em Salvador, diferente de Florianópolis, as medidas de proteção são expedidas com prazo de validade de quatro meses (e algumas vezes o prazo é de seis meses). Na decisão a juíza determina que nesse intervalo a mulher seja encaminhada para a equipe multidisciplinar para avaliação e para que seja elaborado um parecer. O parecer deverá ser anexado ao pedido antes do fim do prazo, quando será marcada uma audiência para avaliar a necessidade de manutenção, alteração ou suspensão das medidas. Não há notícias de outros encaminhamentos realizados para as mulheres, embora Salvador tenha uma rede de serviços bastante completa para o atendimento psicossocial das mulheres em situação de violência. (OBSERVE, 2011, CEPIA, 2013).

Em São Paulo não foi possível registrar as datas do fluxo, apenas se sabe que o intervalo entre a ocorrência e a solicitação das medidas na delegacia foi de 1 a 2 dias. A remessa para o fórum, de acordo com as policiais, ocorre no mesmo dia ou no dia seguinte. A juíza informa que o tempo médio é de cinco dias entre o pedido e a decisão, e a demora maior ocorre quando são feitas as audiências de justificação. Nesse caso o intervalo de tempo amplia para 15 dias a um mês. No segundo contato, das sete mulheres que foram contatadas, duas não sabiam da decisão e cinco não souberam informar as datas de notificação que ocorreu em audiência no Juizado.

Um outro aspecto desse fluxo se relaciona com a demora em notificar o agressor a respeito das medidas protetivas. O problema é resultado não apenas do trâmite burocrático, mas da falta de oficiais de justiça em número suficiente para dar vazão às decisões que vão sendo encaminhadas ao cartório. Esse é um problema comum e já foi verificado em outras pesquisas e localidades (PASINATO, 2010, 2012, OBSERVE 2011, CEPIA, 2013). De fato, é preciso compreender o volume de trabalho implicado em cada processo instaurado na Lei Maria da Penha, uma vez que as ações podem se multiplicar referindo-se tanto às medidas protetivas quanto aos processos criminais. Excetuando Salvador, que tem uma equipe exclusiva de cinco oficiais de justiça vinculados à Vara de Violência Doméstica e Familiar, nas outras duas capitais, os oficiais atendem a toda a demanda do fórum.

Nas entrevistas que foram realizadas, tanto no segundo contato, quanto com as mulheres que já estavam com as medidas vigentes, a demora no conhecimento da decisão foi mencionada pela maioria

delas. Entre aquelas que foram entrevistadas nas delegacias, das 17 que foram contatadas, apenas duas sabiam que o agressor havia sido notificado da decisão, uma delas disse que ela mesma fez a comunicação (no caso, a medida protetiva havia sido indeferida).

Para contornar essa demora, em Florianópolis e em Salvador, as profissionais informaram que as notificações estão sendo expedidas pelo correio, em carta com aviso de recebimento. Quando a medida é deferida e envolve o afastamento do lar ou proibição de contato, então o oficial de justiça é que faz a notificação para dar ciência ao agressor da decisão e das consequências de seu descumprimento.

Esse problema não tem apenas efeitos administrativos. Enquanto o agressor não é formalmente intimado da decisão judicial, caso continue com a violência, ele não pode ser acusado de descumprimento pois, tecnicamente, ele não sabe que tem uma ordem para ser cumprida. Consequentemente, ele não pode ser preso. Além disso, para algumas entrevistadas, o caráter educativo da medida protetiva está também assegurado a partir do momento em que o agressor conhece a decisão.

Quando o cartório consegue intimar [...] ele recebe aquele papel e ele fica com medo, e na maioria das vezes ele cumpre, eu não posso dizer que na maioria das vezes ele não cumpre, ele cumpre. Muitas vezes não cumpre não, mas na maioria das vezes cumpre sim. Então eu acho assim, uma vez que as coisas, que os elos do processo todos funcionem direitinho, faz o pedido, juíza dá, aí manda-se intimar o cidadão, aí o cidadão recebe. Nesse momento que dá tudo certo, normalmente a violência acaba [...] (Defensoria Pública. 2).

Os prazos previstos na lei devem ser entendidos na lógica da abordagem integral prevista na lei, o que significa que a legislação também previu que nesse intervalo de tempo a mulher não deveria permanecer em risco ou desamparada, uma vez que deveria ser encaminhada e assistida pela rede de proteção, seja ela institucional, comunitária ou familiar. Para isso é fundamental que as equipes policiais e do Judiciário estejam preparadas para atuar caso a caso de acordo com os riscos concretos que se apresentem. Essa integração de atendimento não foi verificada em nenhuma das localidades durante o período em que a pesquisa se desenvolveu. A única exceção foi o encaminhamento das mulheres para o centro de referência em Florianópolis, onde as mulheres podem receber apoio psicossocial e orientação jurídica. Quando foi perguntando para uma entrevistada a respeito do artigo 9º da Lei Maria da Penha – que trata das medidas de assistência – a entrevistada consultou a lei e respondeu “Isso se tivessem programas assistenciais. [...] nunca fui solicitada [...] isso não tem né? [...] faltam programas assistências” (Juíza. 1), uma resposta que ilustra a distância entre as respostas tradicionais do judiciário daquelas que são esperadas na lei Maria da Penha.

Das mulheres com quem foi possível fazer o segundo contato, duas disseram ter sido encaminhadas para o Centro de Referência e esse foi o único encaminhamento que receberam. Elas também sofreram novas agressões depois de ter solicitado as medidas, nas duas vezes procuraram a delegacia para fazer novo registro policial (não informaram sobre o que foi feito com esse pedido). Por fim, duas das mulheres também procuraram advogados particulares para dar sequência no pedido de pensão e guarda.

## 4.7 PERCEPÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS PROTETIVAS NA EXPERIÊNCIA DOS PROFISSIONAIS E NA VIDA DAS MULHERES

Quando convidada(o)s a falar sobre a efetividade da lei, as expressões mais utilizadas são ‘educativa’, ‘uma inovação’, ‘o grande ganho’. Contudo, como afirma uma das entrevistadas, as medidas protetivas apresentam um grande ganho, mas também um fator de resistência entre as instituições de segurança e justiça.

[...] eu acho que há um pouco de resistência das instituições em reconhecer que a medida protetiva pode ser um meio de empoderamento da mulher. Mas eu acho que pode ser... o fato de ela ter a medida protetiva faz com que ela se sinta fortalecida para dar encaminhamento para suas demandas. Qualquer outra demanda, ou ter, se sentir respaldada a romper o ciclo [...] na prática a medida vale muito mais como uma forma de empoderamento da mulher, ela falar: “estou protegida, eu vou dar continuidade, se acontecer alguma coisa eu sei as instituições, os órgãos responsáveis vão me proteger. (Defensoria Pública. 3).

Há também o reconhecimento das limitações dessas medidas para proteger efetivamente as mulheres. E essas limitações estão relacionadas a vários fatores e para esse relatório podem ser agrupadas segundo três aspectos: a forma tradicional como a lei vem sendo aplicada na esfera criminal, ausência de mecanismos, programas e serviços para a fiscalização das medidas e apoio para as mulheres e a ausência de mecanismos, programas e serviços para a responsabilização do(a)s agressore(a)s. Cada um desses itens será desenvolvido a seguir a partir das perspectivas dos profissionais e daquelas mulheres que já vivem com as medidas protetivas.

## 4.8 A APLICAÇÃO TRADICIONAL DE UMA LEI INOVADORA

Alguns aspectos dessa aplicação tradicional já foram anteriormente mencionados, dentre os quais, a vinculação entre o pedido de medidas protetivas e o procedimento criminal figura entre as preocupações de alguns(mas) profissionais que estão mais sensibilizado(a)s para a violência doméstica e familiar e compreendem que esse é um obstáculo para as mulheres terem acesso rápido às medidas de proteção. A necessidade de apresentação de provas nessa fase inicial é o ponto principal de discórdia entre as juízas, promotoras de justiça e defensores públicos. Enquanto as primeiras alegam a sua necessidade para a convicção sobre a violência praticada, o que também revela o descrédito na fala da vítima “...quando eu falo que preciso de testemunhas, eu não estou falando de alguém que tenha presenciado os fatos, mas de alguém que saiba das coisas...” (Juíza 1), promotoras e defensora(e)s não questionam que esse posicionamento coloca em segundo plano a proteção da integridade física da mulher.

No meu entendimento, o principal obstáculo é a necessidade dessas provas. É claro que para a condenação do réu, para a restrição de algum direito do réu, porque a medida protetiva é, de certa forma, uma restrição de um direito, de andar naquela região, etc., mas é uma medida de urgência, então nada impede que o Juiz conceda e aí sim marque uma audiência para ver se vai manter ou não a medida. O procedimento não proíbe isso. Então eu entendo que essa desconfiância da palavra da vítima restringe muito, tanto a concessão das medidas quanto a credibilidade da própria vítima junto ao Sistema de Justiça (Defensoria Pública. 3).

Em Salvador, apesar do flagrante delito ser tratado de forma diferenciada, com mais rapidez na solicitação das medidas protetivas, uma das entrevistadas contou que no seu caso essa regra não valeu.

[...] e ele [descumprindo a medida protetiva] entrou na minha casa, não queria deixar eu entrar lá, e disse que eu não entrava mais lá, que quem ficava era ele e que se eu quisesse ficar em casa, tinha que aceitar ele de volta, e eu não ia aceitar, aí chamei a polícia, precisei registrar um novo BO, pra poder, essa medida ser cumprida, que não deveria ser assim. Aí a polícia veio, tirou ele de dentro de casa, mas também não resolveu nada [...] Quando a polícia chegou, tirou ele de dentro da minha casa. Se fez valer a protetiva? Se fez. Porque a polícia fez o papel dela, levou ele, me encaminhou também. Mas aí no outro dia, foi liberada eu... e ele também, pra minha surpresa porque, segundo a delegada, eu teria de ter levado testemunha do ocorrido. Qual vizinho que vai querer se deslocar da sua residência, quase meia noite, pra poder ir pra delegacia ? Nenhum. (Entrevistada 2. Salvador).

Na polícia, embora a solicitação se justifique como uma exigência das juízas, não é possível ignorar que em alguns casos também possa funcionar como um mecanismo para diminuir o fluxo de registros que devem realizar. Além dessa exigência das provas, a via tradicional da criminalização por

meio do inquérito policial também representa obstáculo para as mulheres em situação de violência, uma vez que o tempo de andamento e conclusão dos inquéritos é muito longo para apurar a violência doméstica e familiar, e muitas vezes as medidas protetivas são a única resposta que as mulheres podem obter nesse percurso. Excetuando os casos de prisão em flagrante, é comum ocorrer que as medidas protetivas sejam deferidas sem que tenha havido sequer a portaria que dá início ao inquérito policial. O tempo de conclusão dos inquéritos policiais não foi estimado nessa pesquisa, mas em outros estudos já se apurou que a lentidão desse procedimento muitas vezes faz com que resulte em desinteresse pela vítima ou no seu arquivamento por extinção de punibilidade (PASINATO, 2012).

Entre as mulheres que já estavam com medidas protetivas há mais de três meses, nenhuma tinha informação sobre o inquérito policial e uma afirmou que antes da ameaça que ensejou o registro policial e o pedido de medidas protetivas, já havia feito registro por lesão corporal e não teve qualquer encaminhamento.

Eu acho que ele tem que ser punido pelo que ele fez... só que eu estou desacreditando da justiça, porque o primeiro BO que eu fiz tem mais de 1 ano, já está indo para quase 2 anos, e até agora não aconteceu nada. Entendeu? Então pelo jeito ele vai sair impune. (Entrevistada 3. São Paulo).

Essa lentidão deve-se tanto ao volume de procedimentos que se encontram nas delegacias de polícia, quanto às dificuldades para a produção da prova que deve instruí-lo, principalmente as provas testemunhais que muitas vezes não são apresentadas ou são apresentadas e nem chegam a ser intimadas "...eu indiquei meu vizinho como testemunha, mas ele não foi chamado. Eu passei o endereço dele, nome, ninguém mandou nada pra ele, inclusive ele já mudou de lá." (Entrevistada 3. São Paulo).

Duas entrevistadas, uma de Salvador e outra de Florianópolis comentaram que haviam sido convocadas para ir na delegacia e no juizado, respectivamente, para dizer se queriam dar continuidade aos processos.

Não existem estatísticas sobre inquéritos que se convertem em processos e recebem decisão judicial de condenação, mas o que se tem visto nas pesquisas é que essas decisões são exceções (CNJ, 2013). Por outro lado, e como foi asseverado pelos entrevistados, as medidas protetivas quando aplicadas de forma isolada e sem qualquer outro mecanismo para seu acompanhamento, perdem inclusive o efeito pedagógico sobre os agressores, deixando as mulheres novamente em situação de vulnerabilidade e sem saber a quem recorrer.

Outro aspecto dessa atuação tradicional e que interfere na aplicação das medidas protetivas tem a ver com a competência dos juzados/varas de violência doméstica e familiar que não estão estruturados para atuar nas causas cíveis e criminais, o que faz com que as medidas protetivas sejam também aplicadas de forma parcial.

O artigo 14 da Lei Maria da Penha define os 'Juzados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgão da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.' LIMA (2011) comentando o artigo afirma que 'numa leitura literal, a competência cível abrange tudo, não apenas as cautelares de emergência. Essa disposição, porém, não é privativa e nem esvazia a competência das Varas de Família, pois a finalidade da Lei é facilitar o acesso à justiça.' (LIMA, 2011: 273).

Nas três capitais incluídas nesse estudo, os juzados/varas analisam apenas as medidas relativas à guarda e alimentos provisoriamente, cabendo à mulher procurar a defensoria pública (ou advogado) para dar seguimento ao processo judicial numa vara de família.

Em Salvador há uma resolução do Tribunal de Justiça que limita as competências da Vara. Embora a juíza reconheça o sentido da Lei em proteger a mulher em todas as situações de violência, pondera que os tribunais não deram estrutura para que a lei seja aplicada de forma integral. No entendimento das juízas de São Paulo e de Florianópolis a ressalva para a aplicação parcial das medidas relacionadas a questões de família não tem a ver com a estrutura do órgão, mas deve-se, ao que parece, a um posicionamento mais convencional em relação ao direito e suas especialidades “...alimentos eu nunca analisei, é caso de Vara de Família. Guarda eu defiro quando a criança é vítima, mas é guarda provisória, e, às vezes, dependendo do caso eu proíbo as visitas” (Juíza 1). É importante recordar que entre os casos que a pesquisadora teve acesso às decisões, apenas um pedido de medida protetiva teve deferimento, e este só ocorreu depois que a juíza tomou conhecimento que a filha do casal também havia sido agredida e havia uma solicitação de medida protetiva apresentada para ela também.

Manter a separação entre as instâncias de decisão acarreta vários obstáculos para as mulheres. Há o obstáculo econômico, uma vez que elas precisam se deslocar entre os locais – defensorias, varas de família, etc. que nem sempre estão próximos ou são acessíveis para as mulheres. Há também os obstáculos socioculturais, porque a mulher necessita compreender os procedimentos, as providências e as decisões que vão sendo tomadas. Há também obstáculo para efetivar a sua proteção e de seus filhos, pois muitas vezes a decisão do juiz de família não ‘enxerga’ a situação de violência em que a mulher e os filhos estão envolvidos e mantém direitos de visitas periódicas para o pai, sem qualquer restrição no contato.

Entre a Defensoria o objetivo é que haja esse fluxo, porque justamente é esse defensor que vai encaminhar a demanda [para a vara de família]. Entre o Judiciário, como são portas de entrada diferentes, o que a gente vê na prática é que não tem muito diálogo. Então a gente vê, é um pouco natural ver decisões conflitantes da demanda de família e da demanda de violência (Defensora Pública 3).

A mesma prática de encaminhamento pela defensoria especializada é encontrada em Salvador, que prepara as petições iniciais que são encaminhadas à vara de família e, posteriormente, dá sequência informando ao defensor sobre as especificidades do caso. Trata-se, no entanto, de uma espécie de fluxo informal de documentos e informações, uma vez que parte da iniciativa das defensoras que atuam na defensoria especializada e no Núcleo de Defesa da Mulher.

## 4.9 AUSÊNCIA DE MECANISMOS, PROGRAMAS E SERVIÇOS PARA A FISCALIZAÇÃO DAS MEDIDAS E APOIO PARA AS MULHERES

A Lei Maria da Penha prevê que as medidas protetivas sejam aplicadas de forma associada com outras medidas de proteção e assistência para as mulheres, principalmente aquelas previstas no artigo 9º, mas também as medidas de acompanhamento à residência para retirada de bens e documentos pessoais, encaminhamento para serviços médicos ou locais seguros. Como já foi dito, essas medidas raramente são aplicadas e foram vistas poucas exceções no decorrer dessa pesquisa.

Uma entrevistada considera que o principal obstáculo nesses encaminhamentos é a falta de informações por parte das mulheres.

Eu entendo que se nós tivéssemos o fortalecimento da atribuição de cada equipamento, no sentido de informação, isso faria com que ela viesse a unidade já com a expectativa adequada do que a gente pode oferecer pra ela. Então, as vezes busca a delegacia com demandas muito maiores do que aquilo que eu, como delegada, posso oferecer. E a partir do momento que eu passo essa informação pra ela, aquilo frustra, aquilo desestimula, ela acha que... muitas vão

embora também: “há, se vai pra justiça vai demorar muito, eu vou embora, eu achava que aqui resolvia tudo” (Policial. 2)

Outra entrevistada acredita que a falta de estrutura dos serviços limita a correta aplicação da lei, especialmente na assistência e proteção para as mulheres.

[...] eu tive uma audiência com as delegadas de polícia e um representante da secretaria de segurança pra ouvir como é que a gente pode fazer pra resolver esses casos, porque não tem condições da mulher precisar ser socorrida e não ter uma viatura pra levar, não é culpa da delegada também, porque também elas são assoberbadas, mas é porque não tem viatura; tem viatura não tem gasolina; tem viatura, tem gasolina, mas não tem policial, quer dizer não tem contingente pra sair, então, enfim[...] (Defensora Pública 2).

A ausência de mecanismos para monitorar a aplicação das medidas protetivas esteve presente em várias entrevistas que mencionaram a responsabilidade que acaba mais uma vez por recair sobre a mulher e a resposta inócua que pode ser dada pelos serviços policiais que estão despreparados para atender as chamadas em caso de descumprimento da medida e novos episódios de violência.

Uma entrevistada de Salvador narrou um episódio em que seu agressor, seu ex-marido, foi ao local onde ela trabalha como vendedora ambulante e rasgou as bolsas que ela estava vendendo. Ela já estava com as medidas protetivas deferidas, mas não tinha o papel em mãos. Mesmo assim, desesperada, chamou um policial militar que estava próximo ao local, mas ele não a socorreu. Ela disse que ainda tentou segurar o ex-marido, para que ele não fugisse, enquanto pedia a ajuda do policial:

[...] aí ele falou que fui eu que agredi o homem. Eu que agredi ele! Eu fiquei revoltada com isso. Porque, no caso, eu segurei pra ele dá alguma ação, por exemplo: [mostrando as posições em que cada um se encontrava] você é o policial, eu sou a vítima e aqui é o agressor, você tem o poder de mandar ele parar. Ele não, ficou calado. (Entrevistada 1. Salvador)

Para reverter esse quadro, entre as medidas mais mencionadas estão a criação de serviços especializados da polícia militar, no modelo da Patrulha Maria da Penha, projeto da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, e que vem sendo divulgada como de grande sucesso na contenção de atos recorrentes de violência e descumprimento das medidas protetivas. A experiência foi mencionada nas três capitais, mas apenas em São Paulo se encontra um projeto piloto desenvolvido pela Guarda Municipal em parceria da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, e o GEVID – Grupo Especializado de Violência Doméstica do Ministério Público de São Paulo. Nessa cidade, o projeto foi batizado de Guardiã Maria da Penha. O projeto começou em abril de 2014 e tem atuação piloto na região central da cidade, atendida pela 1ª DDM (a mesma em que se realizou a pesquisa). Foram treinados 20 guardas municipais, mas no momento da pesquisa apenas duas equipes estavam atuando, com seis profissionais envolvidos.

Duas mulheres entrevistadas em São Paulo estavam sendo acompanhadas por esse projeto e ambas relataram se sentir mais seguras com esse apoio. Um dos casos foi citado pelos guardas e também pela promotora como um caso de sucesso da atuação do grupo, e vale a pena relatá-lo de forma mais extensa.

M. tem 32 anos, dois filhos de 4 e 7 anos, é empregada e está separada do ex-marido, seu agressor. Conta que sempre foi agredida, e viveu com ele por três anos. Se manteve na relação porque não trabalhava e não tinha condições para sustentar a si própria e aos filhos. Quando conseguiu um emprego e a situação de violência estava insuportável, separou-se. O agressor nunca aceitou a separação e passou a persegui-la: “(...) eu não podia nem respirar na rua. Se eu ia ao mercado, ele ficava andando atrás de mim, se ele vinha trazer a criança na escola, me xingava, me batia, na minha porta, quebrou duas vezes” (Entrevistada 1. São Paulo)

Em 2013 M. registrou o primeiro BO por danos materiais e ameaça e, segundo ela, “não deu em nada. Nada porque eles querem testemunha, uma pessoa que apanha dentro de casa o vizinho vai querer entrar? Não...”. Em maio de 2014 fez novo registro, dessa vez por lesão corporal. Como tinha um ferimento na cabeça, a policial fez uma fotografia e anexou ao pedido de medidas protetivas que seguiu para o juizado sem testemunha. O pedido foi deferido 5 dias após realizado na delegacia e passou a ser acompanhado pelos guardas do Guardiã Maria da Penha. Segundo a entrevistada, o agressor havia sido notificado da medida de afastamento de 300 metros e proibição de contato por qualquer meio com ela e seus familiares. Mas, mesmo notificado continuava descumprindo a medida, telefonando para ameaçar, perseguindo-a e fazendo escândalo quando a encontrava na rua. Além disso, de acordo com ela, “...ele tinha um carrinho de fruta, ele vende fruta, ele assinou o papel lá da medida e continuava vindo, porque o carro dele ficava no poste daqui de frente.” (Entrevistada 1. São Paulo) Dessa forma, mesmo ciente da decisão judicial, o agressor se mantinha na porta da casa da vítima, controlando seus movimentos e liberdade. Apenas com a chegada da Guardiã Maria da Penha, segundo a entrevistada, o problema foi solucionado. Os guardas conversaram com o agressor, explicaram que ele poderia ser punido pelo descumprimento da medida, e deram cumprimento à medida mandando-o retirar-se daquele local. Finalmente, o agressor atendeu a ordem judicial e deixou de perseguir e incomodar M. que desabafa:

Saí do inferno que estava presa. Que eu estava presa. Agora sim me senti livre...por causa que com os policiais aí, ele não vem mais e nem tenho medo dele mais, ando a hora que eu quero na rua, saio a hora que eu quero, não tenho mais medo. (Entrevistada 1. São Paulo).

O projeto da Guarda Municipal de São Paulo é muito recente e ainda necessita de avaliação, mas a entrevista de M. ajuda a refletir sobre a importância dessas medidas para dar efetividade às medidas protetivas. O alívio expressado por M. contrasta com as outras entrevistas realizadas nas outras capitais, em que as mulheres, sem qualquer apoio, sentem-se ainda temerosas por sua segurança porque sabem que não há nada além de um papel para conter o comportamento violento de seus agressores.

[...] pra mim é a mesma coisa que nada. Eu tô sendo sincera com você...praticamente tô parando minha vida por causa dele. Eu tive que sair de casa forçadamente. A violência acabou porque não estou junto dele...(Entrevistada 1. Salvador)

Existem casos também em que as medidas parecem cumprir o seu papel educativo, como foi mencionado por alguns profissionais, e depois de intimados os agressores pararam com o comportamento violento.

Embora esses projetos sejam inovadores e envolvam as polícias militares e guardas municipais – setores sempre mais resistentes no engajamento de ações para enfrentamento da violência contra as mulheres, é preciso refletir sobre o seu alcance e relevância. A promotora de justiça que coordena o GEDEM na Bahia e é a atual coordenadora do COPEVID – Comissão de Promotorias Especializadas de Violência Doméstica, faz uma avaliação bastante crítica desses programas.

[...] hoje a gente vê como uma necessidade urgentíssima que a ronda, que a tornozeleira, que não sei o quê, ou seja que novos recursos sejam criados, por quê? Porque a gente tem uma fragilidade na DEAM, uma fragilidade no sistema de justiça, uma fragilidade do 190, então o que é que acontece? Como as instituições estão falhando você vai criando mais mecanismos pra dar uma falsa sensação de segurança. Que na verdade, pra que que você, a ronda será ótima porque o 190 não funciona. Porque se o 190 funcionasse a gente poderia informar diretamente o 190 que tem uma mulher com a medida protetiva, caso ela ligue que eles desviem uma viatura porque é uma situação específica. Então a gente poderia viabilizar o que já existe, mas não, a gente fica sempre criando outras alternativas novas ao invés de fortalecer e estruturar o que já temos e que, por quê? Porque é bonito, é pomposo. Ah! A Ronda Maria da Penha... Se o 190, a secretaria de segurança tivesse como a política dele a proteção das mulheres, nós não precisaríamos de ronda Maria da Penha, por que o 190 podia fazer isso, que as próprias viaturas de uma chamada, de um informativo. Enfim, termina que a gente fica criando esses penduricalhos na nossa estrutura de Estado pra dar conta de uma fragilidade. (Coordenadora GEDEM).

## 4.10 AUSÊNCIA DE MECANISMOS, PROGRAMAS E SERVIÇOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGRESSORES

A opinião da promotora de justiça é bastante pertinente, ainda mais se for considerado que nenhuma outra medida vem sendo aplicada para a responsabilização dos agressores. E não se trata de defender a condenação e aplicação de penas como a solução para o problema da violência doméstica e familiar, mas chamar a atenção para a previsão da lei de criação de serviços de responsabilização dos agressores que devem atuar mais na mudança cultural que na coerção.

Não deixa de chamar a atenção que esse tema tenha aparecido apenas em duas entrevistas, com uma policial e com a promotora de justiça, ambas em São Paulo. Nas outras capitais essas ações direcionadas para os agressores não foram mencionadas nem pelas profissionais nem pelas mulheres. No caso das mulheres, para algumas delas as medidas protetivas alcançaram o que desejavam, afastando o agressor de sua convivência e fazendo cessar a violência, e para elas isso é o bastante.

Para a policial a efetividade das medidas protetivas estaria comprometida pela ausência de medidas voltadas para o agressor. Ela menciona os programas existentes em São Paulo, mas considera que o fato da participação ser facultativa, reduz o impacto da intervenção. Para essa profissional, se não houver um trabalho contínuo com o agressor e que lhe mostre que as consequências de seus atos, não haverá lei, medida de proteção ou condenação que modificará o seu comportamento violento.

[...] Tá, ele foi tirado da casa mediante uma medida protetiva, tá, e daí? Ele melhorou? Ele não faz mais? Ou ele vai terminar de fazer com aquela mulher, vai arrumar uma outra mulher e vai continuar fazendo, que eu já vi casos assim, de puxar assim...Vem um caso e a mulher faz BO, você vai puxar o nome do rapaz, ele já é um agressor de mulher há muitos anos. O BO é 2014, você vai puxar e o cara já tem Maria da Penha nas costas dele desde 2006, até mesmo antes do nascimento da lei já tem aqueles TCs que faziam de agressão contra a mulher. Então o cara é o que? É um potencial agressor de mulher. O que o Estado faz com isso? Nada? Faz um tratamento para essa pessoa, porque para mim merece tratamento, de todo o tipo, tanto psicológico, quanto psiquiátrico, tem que ter um acompanhamento dessa pessoa, indivíduo criminoso, para ressocializar, sociedade. O nosso Estado é isso, você pega um criminoso e vai ressocializar, e alguém está ressocializando os agressores de mulher? Eu não vejo. O cara vai preso, tá e daí? (Policial. 3).

A promotora de justiça, por sua vez, questiona a ausência de programas ou políticas voltadas para o agressor como parte da rede que é necessária para o enfrentamento da violência contra a mulher.

[...] nós não temos hoje uma política pública efetiva de reeducação, ressocialização, reabilitação, o nome que se dê, com os homens autores de violência, os agressores, aqui em São Paulo, na capital, nós temos um trabalho de encaminhamento dos homens autores de violência para dois grupos, um da ACADEPOL, Academia de Polícia Civil, e outro do Coletivo Feminista, a ONG Coletivo Feminista, que faz um trabalho que nós reputamos de extrema relevância, mas que são trabalhos isolados, a gente não pode ficar na dependência da boa intenção de uma ONG, de uma pessoa, isoladamente, para querer trabalhar nessa área, sem estrutura, sem investimento, sem uma metodologia padronizada. Hoje a ACADEPOL tem uma metodologia de trabalho e o Coletivo Feminista tem outra, [...]. Ainda há uma resistência do pensamento feminista de encarar o trabalho com os homens como um problema nosso. Mas é. É também proteger a mulher, a gente tem que quebrar esse preconceito, tudo bem, eu entendo, nós não temos orçamento, nós não temos dinheiro, o pouco que nós temos é para trabalhar com as mulheres, nós temos que investir nas mulheres. Mas a gente precisa abrir um pouco a cabeça para aprender que lidar com os homens é também proteger a mulher. Porque essa mulher não quer ficar longe do parceiro, ela quer ficar longe da violência, mas ela não quer ficar longe do parceiro, o que é bem diferente. (Promotora de Justiça. 3).

Da mesma forma como ocorre com as ações para monitoramento das medidas protetivas, esses programas para os agressores funcionam com estrutura reduzida, com baixa capacidade de atendimento. Embora o programa coordenado pela organização não governamental já tenha alguns anos de existência e de atendimento, nunca foi realizada uma avaliação sobre os homens que atendem e os resultados que foram obtidos em termos da mudança esperada em seus comportamentos.

## 5 CONCLUSÕES GERAIS

Este estudo teve por objetivo descrever o fluxo de decisão judicial nos pedidos de medidas protetivas previstos na Lei Maria da Penha. A metodologia que seria aplicada de forma inédita, apresentou-se desde o início como um grande desafio. A proposta era trazer uma nova perspectiva para a aplicação da Lei Maria da Penha verificando os procedimentos adotados e sua adequação com as inovações trazidas pela lei. Pesquisar detidamente as medidas protetivas permitiria aprofundar a reflexão sobre essa ação que é descrita como a principal contribuição da lei para a proteção das mulheres e a prevenção da violência.

A realização da pesquisa em três capitais e a análise comparativa dos resultados permitiu abordar os aspectos que são comuns às três localidades e aqueles que apresentam alguma especificidade e os diferenciam do restante. A revisão de bibliografia sobre o tema também ajudou a posicionar os resultados encontrados em relação a estudos realizados em outras localidades no país. A comparação revela que as deficiências e lacunas são persistentes e disseminadas em todo o Brasil. As soluções, no entanto, ainda surgem de forma tímida e isolada, e precisam ser mais conhecidas e avaliadas.

Infelizmente, a metodologia cuidadosamente desenhada não pode ser plenamente testada, esbarrando em obstáculos de diferentes tipos. Alguns afetam apenas o desenvolvimento da pesquisa – como o tempo reduzido para a elaboração do estudo, ou a proibição de acesso a documentos. Outros afetam também, e mais diretamente, a experiência das mulheres e suas demandas por proteção – como o intrincado trajeto que precisam percorrer para ter acesso às medidas de proteção e que foge à prescrição legal para encaminhamento das medidas protetivas e sua aplicação. Descrever esses trajetos e inseri-los numa cadeia lógica de procedimentos mostrou-se uma tarefa maior que esse projeto poderia realizar.

Entre os resultados que foram sendo apresentados destacam-se como os mais relevantes nessas considerações gerais:

1. A vinculação entre os pedidos de medidas protetivas e os procedimentos de natureza criminal refletem uma abordagem tradicional e bastante restritiva da justiça que permanece insensível aos novos procedimentos da lei e às especificidades da violência baseada no gênero.
2. Na lógica do Direito Penal, as vítimas são silenciadas e sua palavra não é reconhecida para solicitar as medidas protetivas. A necessidade de testemunhas para o convencimento do(a) s juízes(a)s sobre a violência e a situação de vulnerabilidade e risco que a mulher está vivendo, são exemplo desse entendimento tradicional e insensível à abordagem de gênero mencionado.
3. A recente decisão do STJ que afirma a possibilidade de aplicar as medidas protetivas independente da ação penal foi mencionada apenas por dois profissionais e mostrou como essas decisões ficam distantes do dia a dia dos serviços e da realidade das mulheres. É preciso resgatar a intenção com que essas medidas foram incorporadas pelo anteprojeto

de lei que havia sido elaborado pelas entidades que atuaram na sua elaboração (BARSTED 2011) e recuperar a natureza cível dessas medidas que pode garantir maior participação para as mulheres no processo de tomada de decisões sobre suas vidas.

4. Outro efeito da forma como esses procedimentos das medidas de proteção vem se realizando é o tempo necessário até que uma decisão seja tomada. O intervalo entre a solicitação e a decisão, e depois, entre a decisão e a notificação do agressor, extrapola em muito os prazos legais. Nesse tempo as mulheres permanecem vulneráveis e algumas entrevistadas narraram novos episódios de violência enquanto aguardavam a decisão judicial.
5. O indeferimento dos pedidos tem sido tratado como um procedimento administrativo-burocrático sem reflexão sobre os efeitos que isso tem para a mulher. A pergunta ‘por que as mulheres recorreram a esse dispositivo?’ permanece sem resposta e parece não interessar a boa parcela dos profissionais que atuam na aplicação da Lei Maria da Penha. Com o indeferimento se extingue a intervenção da justiça no caso, uma vez que o procedimento criminal se arrasta no tempo e também não traz resultados positivos e rápidos para conter a violência. A ausência de articulação com outros serviços interrompe o percurso que a mulher vinha tentando trilhar. Cabe a ela decidir se retorna ao ponto de partida – a situação de violência – e permanece ali, ou se persiste na busca por apoio e solução para seus problemas. As entrevistadas dizem que essa segunda alternativa é a mais frequente e torna-se mais frequente na medida que a violência agrava.
6. Ter a medida deferida não representa a efetividade da proteção esperada. A inexistência de mecanismos de monitoramento das medidas protetivas e a não integração do Sistema de Justiça Criminal com a rede de serviços resulta que as medidas protetivas não representam mais que um papel para mulheres, permanecendo uma aposta em seu efeito simbólico para conter o comportamento violento dos agressores. Para muitas mulheres a ameaça de novos atos continua presente em suas vidas e algumas vezes se consolidam em novos episódios de agressão.
7. Mesmo nos casos em que as medidas surtem o efeito esperado e os agressores param com as agressões e ameaças, o acompanhamento para as mulheres deveria ocorrer para informá-las sobre as consequências de desistir dos processos ou sobre o descumprimento das medidas que muitas delas, de forma voluntária, acabam promovendo. Isso ocorre especialmente nos casos em que o casal tem filhos em comum e as visitas são retomadas de forma regular, com o contato entre vítima e agressor sendo reestabelecido.
8. Diferente do que a legislação prevê com sua abordagem integral, a lei vem sendo aplicada prioritariamente pelos serviços de segurança e justiça, o que limita as respostas que podem ser dadas para as mulheres.
9. Os documentos que foram analisados mostram que as decisões são tomadas em gabinetes fechados, sem interação com os outros setores envolvidos com o enfrentamento à violência contra as mulheres, principalmente com os programas e serviços que podem contribuir para o empoderamento das mulheres e a saída da situação de violência.
10. Algumas entrevistadas relataram que foram encaminhadas para centros de referência, mas não deram continuidade ao atendimento porque não tiveram tempo. Essa justificativa leva a refletir sobre o tipo de atendimento que os serviços oferecem e porque há resistência em fazer essa adesão.
11. O atendimento nas delegacias de polícia especializadas no atendimento às mulheres também continua sendo um problema a ser enfrentado. Observando o funcionamento dos serviços e a forma como as mulheres são atendidas, parece cada vez mais urgente

discutir o que se entende por especialização do atendimento, e identificar onde o projeto de atendimento diferenciado se distanciou da proposta inicial, formulada nos anos 1980. É preciso refletir sobre essa atuação. A pergunta a ser formulada é: essas delegacias contribuem para o enfrentamento da violência contra as mulheres, ou apenas reproduzem modelos discriminatórios de atendimento e reforçam preconceitos e estereótipos de gênero que deveriam ajudar a combater?

12. A mesma reflexão deve ser feita para os demais setores especializados que estão sendo criados para a aplicação da Lei Maria da Penha. As entrevistas mostram que em apenas alguns poucos serviços a mulher está no centro das ações e estratégias que são adotadas. Alguns projetos desenvolvidos por grupos de profissionais mostram isso. Mas são projetos particularizados pela visão e engajamento dos profissionais, sem sustentabilidade e compromisso institucional de sua continuidade.
13. Ainda que muitas críticas aqui realizadas estejam exemplificadas pela atuação de profissionais que estão no atendimento, é importante reforçar que não se trata de um problema pessoal ou individualizado, mas justamente decorre da ausência de uma política institucional que estabeleça as diretrizes de atendimento e aplicação da lei de forma universalizada, adequada às necessidades das mulheres e orientada pelo respeito aos direitos humanos.
14. Não foi possível percorrer o fluxo da justiça como havia sido planejado, mas foi possível perceber que a entrada nesse fluxo apresenta muitos obstáculos que precisam ser superados pelas mulheres. São obstáculos internos ao sistema – com a apresentação das testemunhas e provas técnicas, a falta de informação, o atendimento orientado por estereótipos de gênero que definem quem pode ou não ter acesso às medidas, o que é ou não é violência, entre outros filtros que determinam a relação entre profissionais e mulheres.
15. Esses obstáculos internos fazem com que os percursos não sejam lineares, contínuos e bem encadeados para tornar os procedimentos mais céleres e as respostas mais eficientes. A aplicação parcial das medidas protetivas e a forma fragmentada como o sistema se organiza para a aplicação da lei fazem com que o fluxo de acesso às medidas protetivas se configure como um conjunto intrincado de ramificações cujos percursos devem ser trilhados pela mulher de forma solitária, segundo sua decisão e capacidade.
16. Entre os obstáculos externos a esse fluxo estão aqueles de ordem econômica, social, cultural que dificultam a compreensão das mulheres sobre os procedimentos adotados e a tomada de decisão que precisam realizar. A interseccionalidade de gênero com outros marcadores sociais revela que a vulnerabilidade da mulher para percorrer esse fluxo varia segundo suas características, mas pode afetar a todas no acesso aos seus direitos.
17. A situação de mulheres imigrantes em São Paulo chamou a atenção para o tema da interseccionalidade e o despreparado das instituições na resposta à violência doméstica e familiar.
18. Apesar das dificuldades observadas e dos resultados pouco favoráveis para as mulheres, quando perguntadas sobre o que fariam em caso de nova violência, a maior parte afirma que procuraria novamente a polícia e solicitaria a proteção prevista na lei. A visibilidade da violência é reconhecida pelas mulheres como um caminho para sair dessa situação, mesmo que essa saída implique em mais idas e vindas até que consigam ter as respostas desejadas.
19. É essa crença na lei e nas respostas institucionais que devem motivar novos estudos e reflexões sobre a aplicação da Lei Maria da Penha colocando no centro das preocupações as mulheres e suas necessidades, promovendo assim as mudanças que ainda são necessárias para que as respostas sejam mais efetivas e acessíveis para todas as mulheres que necessitem.

## 6 RECOMENDAÇÕES

### 6.1 AGENDA DE PESQUISAS APLICADAS E DIRECIONADAS PARA A PRODUÇÃO DE DIAGNÓSTICOS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Promover novos estudos longitudinais sobre o percurso da solicitação até o desfecho das medidas protetivas, de forma a mensurar o tempo dispendido em cada etapa e as decisões tomadas.
2. Incentivar a realização de diagnósticos sobre os novos programas e mecanismos de monitoramento das medidas protetivas: grupos especializados nas Polícias Militares e Guardas Metropolitanas e uso de novas tecnologias (tornozeleiras eletrônicas e botão do pânico), avaliando seu impacto sobre o cumprimento das decisões judiciais.
3. Estimular maior diálogo entre os estudiosos das áreas de segurança pública e estudos de gênero, promovendo a interseccionalidade de gênero nos estudos de segurança pública.
4. Promover a perspectiva de gênero nos estudos sobre segurança pública para ampliar o conhecimento sobre as respostas do setor para as diferentes formas de violência contra as mulheres.
5. Incentivar o estudo exploratório sobre os novos projetos associados à aplicação da Lei Maria da Penha, com a perspectiva comparativa e representativa de diferentes regiões do país.
6. Incentivar estudos que trabalhem com rede de atendimento especializado e a inserção da segurança pública no fluxo de encaminhamentos.
7. Promover estudo aprofundado sobre as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, para diagnóstico e avaliação de suas condições de funcionamento. O estudo deve ser realizado na perspectiva de gênero, de forma a fornecer subsídios para a revisão da Norma Técnica das DEAMs.
8. Promover estudo aprofundado sobre as Varas e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres para diagnóstico e avaliação de suas condições de funcionamento. O estudo deve ser realizado na perspectiva de gênero.
9. Incentivar as Secretarias de Segurança do estados a sistematizarem, com a perspectiva de gênero, os dados das ocorrências criminais notificadas para a realização de diagnósticos que possam revelar a especificidade da violência contra as mulheres.

### 6.2 FORMULAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS COM A TEMÁTICA DA PESQUISA

1. Promover a revisão da Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher para incorporar os procedimentos da Lei Maria da Penha.
2. Elaborar Procedimento Operacional Padrão para o atendimento policial na solicitação de medidas protetivas, incentivando a criação de fluxos e procedimentos compatíveis com a lei.

3. Elaborar Procedimento Operacional Padrão para elaboração dos inquéritos policiais de forma adequada e compatível com a violência doméstica e familiar e as características específicas da violência baseada no gênero.
4. Elaborar e realizar cursos de especialização para profissionais policiais que atuam na ponta do atendimento nas polícias civis (escrivães de polícias, investigadores), nas polícias militares, guardas metropolitanas para sensibilização sobre gênero, violência e aprofundamento do conhecimento sobre a Lei Maria da Penha.
5. Incentivar cursos de especialização para profissionais dos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça para a sensibilização sobre gênero, violência e o aprofundamento do conhecimento sobre a Lei Maria da Penha.
6. Estimular reuniões intersetoriais entre os órgãos do Sistema de Justiça Criminal para discussão de protocolos e fluxos de encaminhamentos de pessoas e documentos.
7. Realizar encontros periódicos com representantes das polícias civis, militares e guardas municipais para discussão e compartilhamento de experiências na aplicação da Lei Maria da Penha.
8. Realizar e ampliar campanhas e ações educativas sistemáticas para esclarecer as mulheres e a população em geral sobre as medidas protetivas, os procedimentos que devem ocorrer nas DEAMs e Juizados /Varas previstas na Lei Maria da Penha, bem como sobre os canais de denúncias sobre o não atendimento de seus direitos, como, por exemplo, a Linha 180 da SPM.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S.; PASINATO, W. et all. **Violência e punição. Estudo da impunidade penal no município de S. Paulo**, 1991-1997. S. Paulo: NEV-CEPID/USP, 2008. V.1. (relatório de pesquisa não publicado).
- AZEVEDO, R. G. Sistema Penal e Violência de Gênero: análise sociojurídica da Lei 11.340/06. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 113-135, jan./abr.,2008.
- AZEVEDO, R. G.; SIMIÃO, D.; RIBEIRO, F. B. e PASINATO, W. **O Atendimento de Crianças, Adolescentes e Mulheres Vítimas de Violência pelas Instituições de Segurança Pública do Distrito Federal e das Cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte**. Porto Alegre:PUCRS, SENASP/MJ. 215 páginas. 2013. (relatório de pesquisa não publicado).
- BARSTED, L. L. 2011. **Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista**. In Campos, Carmen Hein de. (org) **Lei Maria da Penha sob a perspectiva feminista**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, pag. 13-37, 2011.
- BARSTED, L. L.. **Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas**. Cadernos CEPIA. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1. 1994.
- BELLOQUE, J. G. Da Assistência Judiciária – artigos 27 e 28. In Campos, Carmen Hein de (org). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pág. 337-345.
- BODELÓN, Encarna. **Violência de gênero y las respuestas de los sistemas penales**. Buenos Aires: Ediciones Didot, 2012.
- BRANDÃO, Elaine Reis. **Violência conjugal e o recurso feminino à polícia**. In Bruschini, Cristina; Hollanda, Heloisa B. (org) **Horizontes Plurais. Novos estudos de gênero no Brasil**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Ed. 34, 1998, p. 53-84.
- CAMPOS COELHO, E. A administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. **Dados. Revista de Ciências Sociais**, RJ, vol. 29(1), pag. 61-81, 1986.
- CANO, I. **Mensurando a impunidade no Sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro**. Paper apresentado no Seminário da ALACIP, 27p, Campinas: UNICAMP, set., 2006.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Safe, 1988.
- CEPIA. **Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça**. Estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais. Relatório Final. Rio de Janeiro: CEPIA/FFord. 2013, 269 páginas.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia [en las Américas]** = Access to justice for women victims of violence in the Americas. Organización de los Estados Americanos Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007.
- CNJ –Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Brasília: CNJ. 2010. 56 páginas.
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ/Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2013, 94 páginas.

DEBERT, G. G. Conflitos Éticos nas Delegacias de Defesa da Mulher. IN. DEBERT, G.,Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs). **Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças**. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP. 2006, p. 13-56

HERMANN, J. e BARSTED, L. L. **O Judiciário e a Violência contra a Mulher: a ordem legal e a (des) ordem familiar**, Cadernos CEPIA. Rio de Janeiro, n. 2. 1995.

INSTITUTO AVON/IPSO. **Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil**. São Paulo. 26 páginas. 2011. Disponível em: <http://compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Avon-Ipsos-pesquisa-violencia-2011.pdf> Acesso em 18 mar, 2014.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO/DATA POPULAR. **Percepção da Sociedade sobre Violência e assassinatos de mulheres**. São Paulo, 27 páginas, 2013. Disponível em: [http://homolog.agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2013/08/livro\\_pesquisa\\_violencia.pdf](http://homolog.agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2013/08/livro_pesquisa_violencia.pdf). Acesso em 18 mar, 2014.

JUBB, N. *et al.* **Delegacias da Mulher na América Latina. Uma porta para deter a violência e ter acesso à justiça**. Quito: CEPLAES/Trama. 2010.

JUNIOR, W.C y M.. Das disposições transitórias e finais – artigo 33-40. In Campos, Carmen Hein de (org). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 367-378.

LEMGRUBER, J. **Controle da Criminalidade: mitos e fatos**. Revista Think Tank. Instituto Liberal do Rio de Janeiro. 28 páginas. 2001.

LIMA, F. R. de.. Da atuação do Ministério Público – artigos 25 e 26. In Campos, Carmen Hein de (org). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011,p. 327-335.

MACHADO, L. Z. **Eficácia e Desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres: o futuro dos direitos à não violência**. Brasília: CNDM/MJ. 2001.

MENEGHEL, S. N. **Rotas Críticas. Mulheres enfrentando a violência**. São Leopoldo:UNISINOS, 2007.

MISSE, M, VARGAS, J. D. A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 77, 2009, p. 237-260,

MUNIZ, J. Os direitos dos outros e os outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs/RJ IN SOARES, L.E. *et al.* **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser/Relume Dumará, 1996, p. 125-164.

OBSERVE. **Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal**. Relatório de Pesquisa. Salvador: Observe/UFBA. 2010. 233 pag.

OBSERVE. **Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais**. Relatório de Pesquisa. Observe/UNIFEM. Salvador: Observe/UFBA. 2011. 83 pag. (não publicado)

PANDJIARJIAN, V. **“Maria da Penha: una mujer, un caso, una ley”**, Revista Informativa CLADEM, No. 09 Año 06, 2007, p. 38-51.

- PASINATO, W. Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, nº 70. jan-fev de 2008, 321-360.
- PASINATO, Wânia. 2010. **Relatório de Atividades**. Estudo de Caso sobre o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de Cuiabá- Mato Grosso. Cadernos Observe. Nº 2. Salvador: Observe - Observatório da Lei Maria da Penha. NEIM/UFBA.. 103 páginas.
- PASINATO, W **Acesso a Justiça e Violência contra a Mulher em Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume/FAPESP.2012
- PIMENTEL, S. e PIERRO, M. I. V. Proposta de Lei Contra a Violência Familiar. **Estudos Feministas**. 1º sem., nº 1., 1993, p. 169-175.
- PIOVESAN, F. e PIMENTEL, S. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In Campos, Carmen Hein de (org). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.101-118.
- RIFIOTIS, T. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a “judicialização” dos conflitos conjugais. *Revista Sociedade e Estado*, jan-jul, v. 19, n. 1, 2004, p. 85-119.
- RIFIOTIS, T., VENTURA, A.B., CARDOSO, G. R. Reflexões críticas sobre a metodologia do estudo do fluxo de justiça criminal em casos de homicídios dolosos. **Revista de Antropologia** v. 53, 2010, p. 689-714, (USP. Impresso).
- SARDENBERG, C., GOMES, M., TAVARES, M. E PASINATO, W. **Domestic Violence and Women’s Access to Justice in Brazil**. Salvador. NEIM/Observe/UFBA. 2010 100pag. (relatório não publicado)
- SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil para a análise histórica**. Tradução de Cristine Rufino Dabat. Recife: SOS-Corpo. (mimeo)
- SENADO FEDERAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Sobre a Violência Contra a Mulher**. DF: Brasília/Senado Federal. Jul. de 2013. 1049 páginas. Disponível em: <http://spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/relatorio-final>. Acesso em 21 out, 2014.
- SENASP. **Identificação, catalogação e sistematização das informações referentes às boas práticas realizadas nas Delegacias Especializadas das regiões Sudeste e Centro-Oeste do país. Relatório Final da Pesquisa Diagnóstico sobre as Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher/DEAMS nas regiões Sudeste e Centro-Oeste**. Brasília: SENASP/MJ. 2013. 57 pág. (não publicado)
- SOARES, L.E. *et al.* **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará. 1996.
- SOARES, L.E.; SOARES, B.M.; CARNEIRO, L.P. Violência contra a mulher: as DEAMS e os pactos domésticos. In Soares, L.E. *et al.* **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser/Relume Dumará. 1996.
- VARGAS, J.D. **Crimes sexuais e Sistema de Justiça**. São Paulo: IBCCRIM. 2000.
- UNODC. 2011. **Respostas para a Violência Baseada em Gênero no CONE SUL: Avanços, desafios e experiências regionais**. Relatório Regional. DF: UNODC/ONU Mulheres. Julho de 2011. 98 pag.



# 8

## APLICAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NAS CIDADES DE PORTO ALEGRE (RS), BELO HORIZONTE (MG) E RECIFE (PE)<sup>1</sup>

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo<sup>2</sup>; Ludmila Mendonça Ribeiro<sup>3</sup>; José Luiz Rattton<sup>4</sup>  
Fernanda Bestetti de Vasconcellos<sup>5</sup>; Clarissa Galvão Cavalcanti Borba<sup>6</sup>; Vinícius Assis Couto<sup>7</sup>; Camila da Costa Silva<sup>8</sup>

### RESUMO

O presente artigo apresenta os resultados da pesquisa desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal – GPESC, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em parceria com pesquisadores da UFPE e da UFMG. A pesquisa teve por objetivo aprofundar o conhecimento a respeito das diferentes etapas de concessão e implementação das medidas protetivas de urgência, previstas pela Lei 11.340/2006, para mulheres vítimas de violência. Pretendeu-se verificar como vêm sendo aplicadas, quais as dificuldades e boas práticas desenvolvidas em três capitais que têm chamado a atenção nacionalmente pela implementação de mecanismos inovadores para o deferimento e o controle da aplicação das medidas: Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Buscou-se, por meio de entrevistas com os responsáveis por todos os órgãos envolvidos com o atendimento, encaminhamento, deferimento e acompanhamento das medidas protetivas de urgência nas três capitais, bem como com mulheres que tenham tido ou não o pedido de medida deferido, responder às seguintes questões norteadoras: qual é o trâmite envolvendo a solicitação e o atendimento a medidas protetivas; quais são as medidas mais solicitadas, e quais são mais concedidas; como as mulheres em situação de violência e os profissionais envolvidos no pedido de concessão das medidas protetivas as avaliam; qual é a percepção sobre a efetividade das medidas protetivas na perspectiva das mulheres em situação de violência e dos profissionais envolvidos; se o retorno acerca das medidas protetivas ocorre em tempo hábil. O trabalho foi desenvolvido no período de abril a outubro de 2014, e visa contribuir para a avaliação das políticas implementadas e o seu aperfeiçoamento.

**Palavras-chave:** Lei Maria da Penha. Violência contra a mulher. Medidas protetivas de urgência.

<sup>1</sup> Equipe de Pesquisa: Coordenador: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, sociólogo, professor e pesquisador da PUCRS; Ludmila Mendonça Ribeiro, socióloga, professora e pesquisadora da UFMG; José Luiz Rattton, sociólogo, professor e pesquisador da UFPE; Fernanda Bestetti de Vasconcellos, socióloga, doutoranda em Ciências Sociais pela PUCRS; Clarissa Galvão Cavalcanti Borba, socióloga, doutoranda em Sociologia pela UFPE; Vinícius Assis Couto, sociólogo, doutorando em Sociologia pela UFMG; Camila da Costa Silva, mestranda em Ciências Sociais pela PUCRS; Tamires Garcia, graduanda em Direito pela PUCRS.

<sup>2</sup> Sociólogo, professor e pesquisador da PUCRS.

<sup>3</sup> Socióloga, professora e pesquisadora da UFMG.

<sup>4</sup> Sociólogo, professor e pesquisador da UFPE.

<sup>5</sup> Socióloga, doutoranda em Ciências Sociais pela PUCRS.

<sup>6</sup> Socióloga, doutoranda em Sociologia pela UFPE.

<sup>7</sup> Sociólogo, doutorando em Sociologia pela UFMG.

<sup>8</sup> Mestranda em Ciências Sociais pela PUCRS.

## ABSTRACT

This paper presents the results of work undertaken by the Group for Research in Public Policy for Security and Criminal Justice Administration - GPESC, of the Pontifical Catholic University of Rio Grande do Sul (PUCRS), in partnership with researchers at UFPE and UFMG. The research aims to deepen the knowledge about the different steps for granting and implementation of urgent protective measures as provided by Law 11.340 / 2006, for women victims of violence. Intended to be verified as it is being applied, what difficulties and good practices developed in three capital cities which has been called the attention nationally by implementing innovative mechanisms for the approval and control of the implementation of the measures: Porto Alegre, Belo Horizonte and Recife. We tried to by means of interviews with those responsible for all agencies involved with the service, referral, approval and monitoring of urgent protective measures in the three capitals, as well as women who have had or not the application as deferred answer the following guiding questions: what is the process involving the solicitation and the care of protective measures; which measures are the most requested, and which are most given; how women in situations of violence and professionals involved in the request for granting protective measures to evaluate; what is the perception on the effectiveness of protective measures from the perspective of women in situations of violence and professionals involved; if there turn on the protective measures occurs in a timely manner. The study was conducted in the period of April to October 2014, and this report presents the most relevant results, seeking to contribute to the assessment of policies implemented and their improvement.

**Keywords:** Maria da Penha Law. Violence against women. Urgent protective measures.

## 1 INTRODUÇÃO

A aprovação da Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representa um marco no extenso processo histórico de reconhecimento da violência doméstica contra as mulheres como um problema social no Brasil, e traz em seu texto muitas marcas dos embates políticos travados pelos movimentos feministas e de mulheres na luta pela conquista da cidadania para as mulheres (PASINATO, 2008). A nova legislação introduz mudanças substantivas no cenário jurídico brasileiro. Entre essas mudanças, são de interesse particular nesta pesquisa aquelas que se referem à concessão e aplicação das chamadas medidas protetivas de urgência.

A elaboração da Lei 11.340/06 partiu, em grande medida, de uma perspectiva crítica aos resultados obtidos pela criação dos Juizados Especiais Criminais para o equacionamento da violência de gênero (AZEVEDO e CELMER, 2007; AZEVEDO, 2008; AZEVEDO e CRAIDY, 2011; AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2012; AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2013; VASCONCELLOS, 2013). Os problemas normativos e as dificuldades de implantação de um novo modelo para lidar com conflitos de gênero, orientado pela simplicidade e economia processuais, mas incapaz de garantir a participação efetiva da vítima na dinâmica de solução do conflito, levaram diversos setores do campo jurídico e do movimento feminista a adotar um discurso de confrontação e crítica aos Juizados, especialmente direcionado contra a chamada banalização da violência que por via deles estaria ocorrendo, explicitada na prática corriqueira da aplicação de uma medida alternativa correspondente ao pagamento de cestas básicas pelo acusado, ao invés de investir na mediação e na aplicação de medida mais adequada para a administração do conflito.

É o que se verifica, por exemplo, na manifestação de Maria Berenice Dias:

A ênfase em afastar a incidência da Lei dos Juizados Especiais nada mais significa do que reação à maneira absolutamente inadequada com que a Justiça cuidava da violência doméstica. A partir do momento em que a lesão corporal leve foi considerada de pequeno potencial ofensivo, surgindo

a possibilidade de os conflitos serem solucionados de forma consensual, praticamente deixou de ser punida a violência intrafamiliar. O excesso de serviço levava o juiz a forçar desistências impondo acordos. O seu interesse, como forma de reduzir o volume de demandas, era não deixar que o processo se instalasse. A título de pena restritiva de direito popularizou-se de tal modo a imposição de pagamento de cestas básicas, que o seu efeito punitivo foi inócuo. A vítima sentiu-se ultrajada por sua integridade física ter tão pouca valia, enquanto o agressor adquiriu a consciência de que era “barato” bater na mulher. (DIAS, 2007, p. 8)

Incluindo a prisão preventiva como medida protetiva de urgência cabível em determinadas circunstâncias, a nova Lei concedeu ainda ampla discricionariedade ao juiz para decidir sobre a necessidade da segregação cautelar ou outra restrição de direitos do indivíduo acusado da prática de violência contra a mulher, valendo-se de relações domésticas e familiares, tanto por meio do encarceramento preventivo quanto das demais medidas protetivas de urgência<sup>9</sup>.

O atendimento pela autoridade policial está regulamentado no Capítulo III da Lei 11.340/2006, artigos 10, 11 e 12. Além das atividades de polícia judiciária, como o registro de ocorrência policial e a retomada dos inquéritos policiais como instrumento de apuração das responsabilidades nos ilícitos penais que se enquadram na lei, a autoridade policial também deve atuar para que sejam aplicadas as medidas protetivas de urgência, sempre que a mulher solicitar. Estas medidas são, em sua maior parte, de natureza cível, tais como os pedidos de afastamento do agressor, pedidos de guarda de filhos e ações de alimentos. Cabe também à autoridade policial providenciar para que esta mulher receba socorro médico e tenha preservada sua segurança, transferindo-a para local seguro e adequado.

Com esta alteração, a polícia passa a atuar de imediato em duas frentes de intervenção. Os pedidos de medidas protetivas possuem trâmite rápido, e uma vez que sua solicitação tenha sido registrada, seu envio deverá ser imediato para o juízo competente para o seu deferimento. Paralelamente, deverá a mesma autoridade policial providenciar a instauração do inquérito policial, realizando todos os trâmites da investigação criminal.

Outra mudança introduzida pela Lei 11.340/2006 refere-se à possibilidade de realização da prisão em flagrante delito<sup>10</sup> em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, procedimento até então pouco utilizado nas Delegacias de Defesa da Mulher<sup>11</sup>.

Na prática as novas atribuições provocaram o aumento do volume de trabalho para as polícias, em especial, para as Delegacias Especializadas para o Atendimento de Mulheres (DEAMS). Contudo,

<sup>9</sup> A possibilidade de prisão preventiva do agressor está prevista no art. 20 da Lei 11.340/2006:

Art. 20. Em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, caberá a prisão preventiva do agressor, decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial.

As medidas protetivas de urgência estão previstas no art. 12 da Lei 11.340/2006:

Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003;

II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;

V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

<sup>10</sup> Entre 1995 e 2006, a maior parte dos casos registrados nas delegacias de defesa da mulher era de competência da Lei n° 9.099/95. Embora o volume de registros fosse elevado, o procedimento de elaboração do termo circunstanciado para estes casos era bastante simplificado. As prisões e os inquéritos policiais, por sua vez, eram exceção e aplicavam-se, sobretudo, aos crimes sexuais.

<sup>11</sup> Sobre as DEAMS, importante referir os estudos de GREGORI (1993, 2006), PASINATO (2004, 2009, 2012) e LAGE (2010).

pouco se sabe como estas Delegacias têm administrado suas novas atribuições. Fato é que pouco se conhece sobre a atuação policial na aplicação da Lei Maria da Penha, tanto no que se refere aos obstáculos que estão sendo encontrados para o cumprimento das novas atribuições, quanto no que se refere às soluções exitosas, que certamente existem.

De outro lado, a concessão da medida protetiva de urgência, solicitada pela mulher na DEAM, é encaminhada ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, e somente poderá ser deferida pela autoridade judicial, que se valerá para a tomada de decisão das informações fornecidas pela Polícia Civil.

Uma vez concedida a medida, a questão que se coloca é a sua eficácia. Muitas vezes a medida é deferida e a mulher não toma conhecimento do deferimento, pois para tanto precisa comparecer novamente ao Juizado. Caso tome conhecimento, não há mecanismos ágeis e eficazes para dar efetividade às mesmas, e tem se verificado casos em que mulheres que receberam a medida protetiva acabaram novamente agredidas ou até mortas pelos agressores<sup>12</sup>.

Ao mesmo tempo, surgem em vários lugares iniciativas importantes para garantir a eficácia preventiva destas medidas, como grupos especializados das Polícias Militares voltados para o seu acompanhamento, ou a utilização de monitoramento eletrônico de homens agressores para que cumpram a medida determinada judicialmente de afastamento da vítima.

Diante da importância do tema e da necessidade de um conhecimento mais aprofundado a respeito das diferentes etapas de concessão e implementação da medida protetiva de urgência para mulheres vítimas de violência, pretendeu-se, com a presente pesquisa, verificar estas questões em três capitais que têm chamado a atenção nacionalmente pela implementação de mecanismos inovadores para o deferimento e o controle da aplicação das medidas: Porto Alegre – Rio Grande do Sul (RS), Belo Horizonte – Minas Gerais (MG) e Recife – Pernambuco (PE).

Para sua realização, o enfoque metodológico adotado foi qualitativo, valendo-se prioritariamente da realização de entrevistas semiestruturadas a respeito de cada uma das etapas de aplicação e acompanhamento das medidas protetivas de urgência previstas pela Lei Maria da Penha. Foram realizadas entrevistas nas três capitais pesquisadas, mediante roteiros semiestruturados de questões, que posteriormente foram processadas e analisadas segundo as questões norteadoras da presente pesquisa.

As entrevistas foram realizadas, em cada uma das capitais pesquisadas, com as Delegadas atuantes na Delegacia da Mulher, com a(s) Juíza(s) ou o(s) Juiz (es) responsável (eis) pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, pelos integrantes do Ministério Público e da Defensoria Pública atuantes no Juizado, pelos Comandantes de equipes especializadas das Polícias Militares responsáveis pelo acompanhamento das medidas protetivas e pelos responsáveis pelos programas de monitoramento eletrônico utilizados para a efetivação de medidas protetivas de urgência.

Para aferir a percepção das mulheres que recorreram ao sistema de segurança pública em cada uma das capitais pesquisadas, buscando a proteção contra a violência, foram entrevistadas mulheres que tiveram medidas deferidas ou indeferidas pelo Poder Judiciário, para avaliar a percepção das mesmas a respeito da concessão ou não da medida e as possíveis consequências ocorridas no período imediatamente posterior à decisão judicial. As entrevistas não tiveram a preocupação com a representatividade estatística, mas sim em dar conta da experiência vivenciada no contato com o sistema, na dimensão específica das questões norteadoras da presente pesquisa.

<sup>12</sup> Sobre as políticas de atendimento à mulher vítima de violência, importante referir os estudos do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) (2011) da SPM (2006, 2007).

O número de entrevistas realizadas, as formas encontradas para estabelecer contatos com os operadores do sistema e com as mulheres vítimas, e as dificuldades encontradas ao longo da pesquisa de campo são apresentados de forma detalhada em cada um dos tópicos a seguir.

O enfoque utilizado para a análise de todo o material coletado nas entrevistas foi voltado para a identificação do histórico, limites e possibilidades de aperfeiçoamento dos mecanismos policiais e judiciais de garantia dos direitos da mulher contra a violência, assim como para a avaliação, a partir da percepção dos entrevistados, sobre os resultados até aqui alcançados pelas políticas implementadas. Levando em conta as características específicas das instituições pesquisadas em cada uma das cidades, bem como os estágios diferenciados de implementação dos diferentes mecanismos de atendimento à mulher vítima de violência, optou-se por não realizar uma comparação ponto a ponto entre as cidades. Procurou-se identificar os pontos fortes e as limitações dos programas implementados.

## 2 AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE

Em Porto Alegre, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores responsáveis pelas políticas de atendimento às vítimas e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher vinculados à Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio Grande do Sul e com operadores do sistema de justiça que atuam nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher no Foro Central de Porto Alegre, bem como a análise de documentos produzidos durante o processo de criação e implementação da política. Além disso, foram entrevistadas mulheres que receberam atendimento de algum órgão que faz parte da rede de atenção, apoio e proteção, os quais fazem parte tanto da Secretaria de Segurança Pública do Estado, quanto do Poder Judiciário.

As entrevistas semiestruturadas realizadas tiveram como interlocutores um promotor de Justiça, duas juízas, duas Defensoras Públicas, uma major da Brigada Militar, integrante da Coordenação Estadual da Patrulha Maria da Penha, uma gestora da Secretaria de Segurança Pública do estado e uma delegada de polícia.

Foram também realizadas 14 entrevistas com mulheres vítimas de violência doméstica. Do universo de vítimas entrevistadas, sete foram atendidas pela Patrulha Maria da Penha, sendo as demais não acompanhadas pelo programa. As mulheres entrevistadas que receberam atendimento pelos profissionais que atuam na Patrulha Maria da Penha foram entrevistadas através das visitas realizadas pelo próprio projeto, sempre em um momento imediatamente posterior ao atendimento realizado pela equipe militar, ocorrendo estas entrevistas em suas casas ou local de trabalho. As mulheres não atendidas pelo projeto foram entrevistadas no 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, no Foro Central de Porto Alegre, sempre após as audiências sobre o deferimento ou não das medidas protetivas por elas anteriormente solicitadas.

Além das entrevistas, foi realizado o acompanhamento das atividades de visitação da Patrulha Maria da Penha do 9º Batalhão de Polícia Militar. Foram observadas mais de vinte ações, estando tal observação voltada para a coleta de informações sobre a forma como ocorrem os atendimentos, manejos e classificações dos casos em que os acompanhamentos deveriam ter a visitação mantida e encerrada. Concomitantemente, foram observadas as considerações dos agentes sobre distintos casos de violência doméstica e sobre os discursos e posturas das vítimas, além das situações enfrentadas pelos profissionais dentro da própria instituição militar, como recentes remanejamentos, trocas de comando e orientações acerca da prioridade e da atuação do projeto.

No Foro Central de Porto Alegre, foram acompanhadas cerca de 30 audiências no 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, voltadas para o deferimento ou não das medidas protetivas solicitadas pelas vítimas, quando do registro das ocorrências policiais. Buscou-se, durante a observação de tais audiências, verificar discursos produzidos acerca dos procedimentos de medidas e das violências pelas vítimas e agressores.

A primeira DEAM do Rio Grande do Sul foi criada no ano de 1988, na cidade de Porto Alegre. As prerrogativas de atuação da unidade estiveram, desde sua implementação, ligadas ao atendimento especializado a mulheres vítimas de violência, no que se refere ao registro policial e investigação dos casos. A partir da entrada em vigor da Lei Maria da Penha, a demanda por atendimento na unidade cresceu exponencialmente, passando a ser registrados anualmente, em média, 19 mil casos de violência doméstica e familiar contra a mulher na DEAM de Porto Alegre, aumentando o volume de registros policiais anuais na delegacia em mais 100%. Tal acréscimo pode ser explicado pelas crescentes campanhas informativas criadas a partir da Lei Maria da Penha, voltadas para propiciar o conhecimento da mesma pela população brasileira, no sentido de dar visibilidade ao problema da violência contra a mulher e informar as vítimas sobre seus direitos de atendimento e proteção (PASINATO, 2010).

O substancial aumento da demanda por atendimento na DEAM de Porto Alegre não foi acompanhado do aumento do número de profissionais para a realização das tarefas de atendimento, administrativas ou de investigação. Neste sentido, é possível afirmar que as atividades profissionais desenvolvidas pela unidade passaram a ser afetadas pela falta de recursos humanos disponíveis, gerando, como uma das suas consequências, tanto a insatisfação das vítimas que buscavam atendimento na unidade (tanto pela demora no atendimento, quanto pela impossibilidade de satisfazer suas necessidades de escuta), quanto ao descrédito das mesmas em relação à proteção que deveria lhes ser garantida após o registro policial dos casos.

A ideia da criação de uma nova política de enfrentamento à violência doméstica e familiar implementada pelos órgãos de segurança pública do governo do Rio Grande do Sul foi impulsionada a partir do Iº Seminário Internacional Mulheres e a Segurança Pública, realizado em março de 2012, fruto de uma parceria entre a Secretaria de Segurança Pública e a Secretaria de Políticas para as Mulheres, e teve como objetivo proporcionar um debate entre as profissionais que atuavam nas instituições da área da segurança pública, voltado para uma discussão acerca das políticas e práticas institucionais direcionadas para proteção e atendimento de mulheres vítimas de violência.

Interessada na criação de novas práticas de proteção e atenção às mulheres vítimas de violência e redução nos índices de homicídios praticados contra mulheres, a Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul reuniu profissionais da Polícia Civil, Brigada Militar e Instituto Geral de Perícias, no sentido de incentivar essas instituições a implementarem novos programas de enfrentamento à violência contra a mulher. Centrada na construção de projetos e ações que buscassem conscientizar as mulheres servidoras dos órgãos de segurança pública da importância do seu papel no processo de transformação necessário para tornar as polícias instituições cidadãs, a ideia da criação de uma rede para o atendimento das vítimas esteve voltada para a humanização dos procedimentos e proteção efetiva das mesmas pelas instituições policiais.

O alinhamento do governo do Rio Grande do Sul com o governo federal, através da adesão do Estado ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, já havia propiciado, no ano de 2011, a criação de uma Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres, voltada para a implementação de ações que busquem promover e garantir os direitos das mulheres. A criação de uma rede que garantisse o atendimento humanizado e qualificado às mulheres vítimas de violência e a proteção contra o acirramento das violências sofridas, além de estar voltada para objetivos incentivados pelo governo federal, passava a tomar o lugar do vácuo deixado pela inexistência de programas e/ou políticas que dessem efetividade à Lei

Maria da Penha e colocassem em prática os direitos por ela garantidos às vítimas.

Uma rede de atendimento para o enfrentamento à violência doméstica e familiar foi implementada em outubro de 2012, estando centralizada na Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul e em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Sua formação e articulação se deu a partir de ações realizadas pela Brigada Militar, através do programa Patrulha Maria da Penha, pela Polícia Civil, através do atendimento às mulheres vítimas nas DEAMs, e pelo Instituto Geral de Perícias, através do programa Sala Lilás. A atuação das instituições que formam a rede esteve voltada para a fiscalização das medidas protetivas de urgência solicitadas ao Judiciário e para o atendimento humanizado e qualificado às vítimas de violência. Além das três instituições vinculadas à Secretaria de Segurança Pública acima citadas, as atividades desenvolvidas na rede de atendimento e proteção são auxiliadas pelos dados produzidos pelo Observatório da Violência Contra a Mulher, criado junto ao Departamento de Estatísticas Criminais, e pelo Departamento de Ensino e Treinamento, ambos os órgãos da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

As atribuições institucionais dos órgãos que fazem parte da rede são distribuídas da seguinte forma:

1. A Polícia Civil faz o registro das ocorrências policiais e encaminha ao Judiciário as solicitações de medidas protetivas de urgência feitas pelas vítimas. No decorrer deste processo, são identificados os casos marcados por maior gravidade, os quais são informados à Brigada Militar, no sentido de que o cumprimento das medidas protetivas solicitadas seja fiscalizado.
2. A Brigada Militar, através da Patrulha Maria da Penha, realiza visitas às residências das vítimas para verificar o cumprimento das medidas protetivas de urgência solicitadas, esclarecer dúvidas e fornecer informações e realizar encaminhamentos para unidades da área da assistência social, conforme as necessidades apresentadas pelas vítimas. Em alguns casos, a Patrulha Maria da Penha também realiza visitas aos agressores para que eles sejam informados sobre o cumprimento das medidas protetivas solicitadas pelas vítimas, bem como sobre as consequências de seu não cumprimento.
3. O Instituto Geral de Perícias faz o acolhimento das mulheres vítimas de violência doméstica na Sala Lilás, criada para oferecer a essas mulheres um atendimento qualificado e humanizado. Na Sala Lilás são realizados atendimentos psicossociais, exames periciais, físicos e psíquicos e a confecção de retratos falados digitais, conforme o caso.
4. O Departamento de Ensino e Treinamento da Secretaria de Segurança Pública organiza e ministra cursos de formação e capacitação para os servidores que irão atuar nos programas da rede de atendimento e proteção, de modo a prepará-los para o exercício das funções.
5. O Observatório da Violência Contra a Mulher recebe e trata os dados gerados pelas instituições de segurança pública que compõem a rede, no sentido de promover análises que permitam a avaliação e o monitoramento dos resultados obtidos através da atuação da rede.

A verificação da necessidade do acompanhamento/fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência solicitadas pelas vítimas de violência doméstica e familiar no momento do registro das ocorrências policiais nas unidades da Polícia Civil para a prevenção do acirramento das violências sofridas serviu como ponto de partida para a criação de um programa de proteção através do policiamento ostensivo, atividade de atribuição da Brigada Militar. Até a criação do programa, a instituição não contava com qualquer serviço voltado para o atendimento específico dos casos abarcados pela Lei Maria da Penha e a inexistência de dados organizados sobre os atendimentos prestados pela instituição a estes casos, somada a não utilização de um procedimento/protocolo qualificado de atendimento configurava-se num entrave para a realização de um trabalho qualificado e capaz de prevenir novos casos por parte da Brigada Militar.

Até a criação da Patrulha Maria da Penha, o contato dos policiais militares com as mulheres

vítimas de violência, bem como com agressores, ocorria apenas quando a atuação da corporação era demandada através de sua central telefônica para atendimento de casos de emergência (190<sup>13</sup>). O procedimento padrão utilizado para estes atendimentos era o de dirigir-se ao local do fato e encaminhar os envolvidos a uma delegacia de Polícia Civil, onde deve ser realizado o registro formal da ocorrência policial. Neste sentido, a Brigada Militar não desempenhava qualquer atividade de prevenção e, é possível dizer que sua atuação nestes casos estava ligada apenas à condução de vítimas e agressores às unidades da Polícia Civil.

No que se refere à articulação com o trabalho desenvolvido pela Polícia Civil, a mesma era inexistente, não havendo qualquer compartilhamento de informações sobre os casos encaminhados até as delegacias de polícia, bem como em relação a novos registros de ocorrências realizados por vítimas encaminhadas conduzidas pela Brigada Militar. Além disso, quando realizavam os atendimentos de emergência demandados através da central 190, os policiais militares não possuíam qualquer informação acerca da situação das vítimas e agressores e a existência de um possível histórico de conflitos violentos entre as partes ficava restrita aos servidores da Polícia Civil, uma vez que a mesma não era compartilhada com os profissionais da Brigada Militar, impossibilitando, mais uma vez, a existência de um atendimento direcionado e qualificado por parte da mesma.

A Patrulha Maria da Penha foi criada com o intuito de aperfeiçoar o atendimento às vítimas a partir de uma maior articulação com outros órgãos de segurança pública e assistência social. Lançada em 20 de outubro de 2012, a Patrulha passou a acompanhar o cumprimento de medidas protetivas de urgência encaminhadas ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da cidade de Porto Alegre por mulheres residentes nos locais onde estão implementados os quatro Territórios de Paz na cidade<sup>14</sup>.

A utilização de viaturas identificadas com o logotipo do programa Patrulha Maria da Penha é justificada pelo caráter coercitivo-preventivo das visitas realizadas às vítimas pelos profissionais. Neste sentido, a identificação das visitas realizadas pela comunidade auxiliaria a prevenção de novos casos de violência.

As equipes que atuam no programa são formadas por profissionais dos sexos feminino e masculino, todos capacitados/treinados para o desenvolvimento de atividades no programa, através de um curso oferecido pelo Departamento de Ensino e Treinamento da Secretaria de Segurança Pública. As edições do curso possuem duração de uma semana, com aulas ministradas nos três turnos (manhã, tarde e noite) e é oferecido para servidores de todas as instituições vinculadas à rede de atendimento e proteção. Assim, no sentido de promover a integração entre os profissionais, as aulas são frequentadas por policiais militares, policiais civis, servidores do Instituto Geral de Perícias e de instituições vinculadas à área de assistência social e administração.

A atuação da Patrulha se dá a partir da parceria instituída com a DEAM<sup>15</sup>. A partir de relatórios diários elaborados pela Polícia Civil, a Brigada Militar passou a tomar conhecimento de todos os pedidos de medidas protetivas de urgência realizados pelas vítimas no momento do registro das ocorrências policiais, passando, então, a acompanhar os casos identificados pela Polícia Civil como mais graves, observando o cumprimento das medidas por agressores e vítimas, antes mesmo que sejam expedidas pelo Judiciário. No sentido de prevenir o acirramento das violências sofridas, os profissionais que atuam na Patrulha cumprem um roteiro, elaborado a partir do relatório entregue pela DEAM, o qual orienta a criação de um cronograma diário de visitas a serem realizadas pelas viaturas da Patrulha.

<sup>13</sup> Código telefônico utilizado no Brasil para o atendimento de emergências policiais.

<sup>14</sup> Os Territórios de Paz da cidade de Porto Alegre, criados a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com o intuito de implementar políticas públicas de prevenção e redução às violências, estão localizados nos bairros Restinga, Lomba do Pinheiro, Rubem Berta e Santa Tereza.

<sup>15</sup> Até o momento da elaboração deste relatório de pesquisa, a articulação entre DEAM e Patrulha Maria da Penha ocorria de modo informal, não existindo qualquer regulamentação oficialmente sancionada que orientasse as instituições.

A gente vai, se apresenta, diz o que a gente está fazendo, explica que na verdade a gente faz esse acompanhamento da mulher que pede medida protetiva e faz a ocorrência, entra na casa, senta e conversa com ela, pergunta se ela foi ao Fórum buscar a medida protetiva, porque algumas, não sei se por não saber, não ter muito interesse ou não ser muito bem orientada, não sabem que tem que ir ao Fórum buscar o deferimento, que tem que andar com o papel na bolsa, que é bom sempre estar com o papel, para o caso do companheiro se aproximar. Então a gente dá essa orientação, orienta de que existe o centro de referência de atendimento à mulher, que lá tem assessoria pública especializada nesses casos, que a maioria não tem condições de arcar com advogado, que lá tem atendimento psicológico. Às vezes, nós mesmos ligamos para o centro e encaminhamos, dependendo do caso. (Soldado da BM)

Além de fiscalizar o cumprimento das medidas protetivas de urgência por parte dos agressores e das vítimas, a Patrulha Maria da Penha também realiza encaminhamentos para instituições de assistência social que fazem parte da rede de atenção e proteção às mulheres vítimas de violência, oferece informações sobre direitos, deveres e procedimentos que devem ser seguidos pelas vítimas. A realização de tais encaminhamentos busca suprir necessidades materiais das vítimas, muitas delas economicamente dependentes dos agressores, além de possibilitar o acesso a serviços de atendimento na área da saúde e assistência jurídica.

A opção da Patrulha de acompanhar os casos mesmo em um momento anterior ao deferimento dos pedidos de medida protetiva de urgência é justificada pela demora para que o parecer do Judiciário seja expedido, o qual costuma ser elaborado em um período que vai de 48 a 72 horas. A real possibilidade de acirramento da violência após o registro policial do caso aumenta a vulnerabilidade das vítimas e o acompanhamento dos casos pela Patrulha, logo após os boletins de ocorrência serem lavrados e os pedidos de medida protetiva de urgência serem encaminhados, configura-se em uma prática de prevenção.

Após a realização de cada visita às residências das vítimas, os policiais militares da Patrulha Maria da Penha elaboram relatórios, voltados para a identificação dos casos de violência mais graves. Os relatórios são, posteriormente, remetidos à Polícia Civil, para que os mesmos sejam anexados aos documentos do processo de investigação (inquérito policial). Cada um dos inquéritos policiais referentes aos casos atendidos pela Patrulha Maria da Penha recebe uma identificação, no sentido de serem acompanhados com maior atenção.

Nos casos em que o acompanhamento através das visitas não é suficiente para que seja mantido o afastamento do agressor e a Patrulha é comunicada pela vítima, são elaborados, como estratégia final de prevenção, pedidos encaminhados para o Poder Judiciário para a prisão preventiva do agressor. Os profissionais da Patrulha Maria da Penha dão prosseguimento ao trabalho de acompanhamento às vítimas até que a ameaça de novas violências seja cessada.

A inexistência de um canal formal do Poder Judiciário que prestasse informações sobre o deferimento dos pedidos de medida protetiva de urgência configurou-se, até meados do mês de outubro de 2013, num entrave para o acompanhamento dos casos de violência pela Patrulha Maria da Penha. Até o período mencionado, tais deferimentos eram informados somente às vítimas requerentes quando compareciam ao Fórum, dificultando o conhecimento do encaminhamento dado pelo Poder Judiciário aos casos, tanto para vítimas, quanto para os profissionais das polícias militar e civil.

A partir de um esforço da rede de atenção e proteção da segurança pública, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul passou a oferecer dados sobre os deferimentos das medidas protetivas de urgência em seu endereço digital, possibilitando que a consulta seja realizada a partir do nome completo das vítimas solicitantes. O serviço, que ainda necessita ser aperfeiçoado, facilita o acesso dos dados tanto pelas instituições de segurança pública, quanto pelas vítimas, as quais, muitas vezes, carecem de recursos

materiais para locomoverem-se até os espaços físicos do Poder Judiciário.

O crescente número de casos atendidos pela Patrulha Maria da Penha criou a necessidade de um programa de banco de dados que possibilitasse a organização das informações coletadas. A partir de agosto de 2013, a Brigada Militar passou a contar com um software disponível na rede digital interna da corporação, no qual são diariamente inseridos os dados informados em relatórios produzidos ao final de cada visita realizada pelos profissionais.

O trabalho de fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência realizado pela Patrulha Maria da Penha alcançou, em seu primeiro ano de atividades, o principal objetivo proposto em seu projeto de criação, não tendo ocorrido nenhum caso de homicídio entre as vítimas acompanhadas pelo programa. A eficácia das atividades desenvolvidas pelos policiais militares, no que se refere ao seu caráter preventivo, também pode ser observada através da inexistência do registro de novas ocorrências policiais por parte das vítimas atendidas pela Patrulha.

Em Porto Alegre, apenas entre os meses de janeiro e agosto de 2014, foram registrados 4.206 pedidos de medidas protetivas, conforme os dados obtidos através do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Em meados do mês de outubro, o número de medidas ativas somadas era de 4.514.

A cobertura total das regiões da cidade de Porto Alegre para o atendimento da Patrulha Maria da Penha deu-se em setembro de 2013. Durante a realização da presente pesquisa, existiam na cidade seis equipes e viaturas voltadas para as atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser apontado como insuficiente a quantidade das últimas. No final do mês de outubro, mais duas unidades foram inauguradas na cidade, no 1º e no 19º Batalhão de Polícia Militar, que já atendem duas regiões dos Territórios da Paz.

Dentre as sete mulheres atendidas pela Patrulha Maria da Penha, entrevistadas durante a presente pesquisa, cinco haviam solicitado a medida durante seus registros de ocorrência na DEAM e aguardavam a decisão judicial de confirmação da medida<sup>19</sup>. Em razão do caráter considerado emergencial, a fim de prevenir o acirramento das violências sofridas em novos casos, o procedimento adotado pela Patrulha é o de priorizar as atividades de atendimento aos casos mais recentes registrados. Nesses atendimentos iniciais, as vítimas são orientadas sobre o que ainda deve ser feito para garantir o deferimento das medidas protetivas de urgência por elas solicitadas (como a necessidade de comparecer ao Fórum, por exemplo) e sobre o funcionamento da Patrulha Maria da Penha e da Rede Lilás.

A manutenção e a escolha do atendimento da Patrulha são definidas pela gravidade dos casos, registrados diariamente a partir de relatórios utilizados para a certificação de cada caso. Há cinco tipos distintos de certidão utilizada pelos policiais para qualificar cada caso: “certidão negativa de endereço”; “certidão de informação de término de atendimento à vítima”; “certidão de fiscalização de medida protetiva com retorno de companheiro (a) ao lar”; “certidão de recusa de atendimento por parte de vítima de violência doméstica”; “certidão de vítima em situação de vulnerabilidade”.

De acordo com o soldado da Brigada Militar entrevistado, integrante de uma das equipes que realizam as atividades de visitação do programa,

A gente faz o acompanhamento de todas as mulheres que pedem medida protetiva, que vão lá fazer o registro da ocorrência e pedem a medida, mas a gente só vai ficar sabendo se ela realmente foi buscar o deferimento, se ela continuou com as medidas na hora [em] que a gente for fazer a visita no local da casa dela [...] e ela só continua recebendo esse acompanhamento da Brigada se ela aceitar, não é nada obrigado. Para isso, são confeccionadas algumas certidões.

<sup>19</sup> Não haviam decorrido 72 horas dos registros de suas respectivas ocorrências policiais.

Se a gente chega ao local e a pessoa não mora mais lá ou o endereço não existe, tem a certidão de negativa de endereço. Se a gente chega à casa e o companheiro está lá e foi ela que deixou, no caso, se reconciliaram, tem a de retorno ao lar. Se a gente chega e ela conta que continua sendo ameaçada, que ele vai atrás dela, aquela coisa toda, a gente faz a de vítima em situação de vulnerabilidade. Quando a gente vai na casa da mulher, e ela diz que já cancelou as medidas, que está tudo bem, que não tem mais necessidade do acompanhamento, tem a de término de atendimento. Quando ela não quer receber a Patrulha, tem algumas mulheres [para quem] a gente liga e que mentem que não estão em casa, a gente faz a de recusa por parte da vítima. A frequência de visitação depende do que a gente observar na residência. Às vezes, estou vendo que aquela mulher está precisando, ele está indo atrás dela, está ameaçando, está ligando, então eu vou com mais frequência na casa dela. Agora, aquela que vai duas ou três vezes e está sempre tudo bem, não tem necessidade de estar indo tantas vezes. (Soldado da BM)

Nos casos em que o acompanhamento da Patrulha Maria da Penha não é encerrado, a equipe produz um breve relatório sobre a realização da visita, informando o local, a data, o horário e a descrição do caso. Essas informações somam-se ao registro de ocorrência da vítima, que é consultado e atualizado manualmente a cada atendimento.

As vítimas cujos relatórios são classificados por “certidões de vulnerabilidade” recebem atendimento prioritário dos profissionais da Patrulha e, por serem tratados como emergenciais, os casos têm seus respectivos relatórios de atendimento entregues diariamente à coordenação do programa no 19º BPM, o qual possui a atribuição de centralizar as informações, bem como de encaminhar os pedidos de prisão preventiva resultantes dos acompanhamentos realizados aos Juizados competentes. Os demais relatórios (certidões) são repassados ao mesmo batalhão, o qual é responsável pela coordenação do programa, nas sextas-feiras, bem como todos os documentos e dados acerca dos atendimentos prestados nos demais dias da semana. Neste momento, as equipes recebem, então, novas ocorrências para atendimento/visitação.

No que se refere ao atendimento telefônico às vítimas, observou-se a existência de um telefone celular destinado ao atendimento pela Patrulha Maria da Penha daquele batalhão, através do qual é garantido o atendimento às mulheres acompanhadas pelo programa durante 24 horas por dia e sete dias por semana, ainda que não haja plantão no BPM.

Com a implantação do sistema informacional específico para o atendimento das mulheres atendidas pelo programa, todas as unidades da polícia militar passam a ter a possibilidade de encontrar informações referentes ao trabalho realizado pelos profissionais da Patrulha Maria da Penha, no que se refere aos históricos de atendimento e administração dos casos. A criação do banco de dados também tornaria possível a realização de um atendimento mais qualificado e direcionado por parte da central telefônica para atendimento de emergências. Porém, no decorrer da pesquisa, percebeu-se que tal integração entre a central de emergências da Brigada Militar e o sistema informacional da Patrulha Maria da Penha ainda não ocorreu. Assim, caso a vítima ligue para o telefone celular indicado para atendimento direcionado fora do expediente de trabalho do batalhão, seu chamado fará parte do montante geral de chamadas telefônicas de emergência recebidas pela Brigada Militar.

No início das atividades de acompanhamento realizadas, os profissionais foram questionados a respeito das ligações recebidas pelo telefone celular da Patrulha ocorridas fora do horário de atendimento do batalhão, no sentido de compreender como se dá o retorno às vítimas. Tais retornos só ocorrem quando os casos atendidos pelo policial em plantão (o qual não faz parte, necessariamente, da equipe de profissionais que atuam na Patrulha) são classificados como de maior gravidade. Neste sentido, é possível apontar a fragilidade do sistema de atendimento telefônico realizado, uma vez que as ligações recebidas fora do horário de expediente do batalhão dificilmente poderão proporcionar uma atenção qualificada e uma resposta adequada às vítimas que utilizam o recurso. Além disso, o fato de não ser possível o acesso aos históricos dos atendimentos nestes horários aproxima a possibilidade de ação policial a ser realizada pelos profissionais em plantão no batalhão daquela realizada pelos demais policiais militares acionados através da central telefônica de emergência da instituição, o 190.

Com as visitas sempre programadas para os horários comerciais, também foi possível notar que, muitas vezes, as vítimas não eram encontradas em suas casas, além de serem raras as informações sobre seus respectivos locais de trabalho. Ainda que tais informações fossem conhecidas, estes locais só poderiam ser visitados nos casos em que pertencessem à região atendida pela Patrulha, fato que resulta no impedimento à visita em diversas circunstâncias. No caso das vítimas residentes nas regiões das ilhas da cidade atendidas pelo programa, não foi possível encontrar nenhuma delas em suas residências durante todo o mês em que as visitas de atendimento da Patrulha Maria da Penha foram acompanhadas.

As rotinas de trabalho dos profissionais que atuam no programa, acompanhadas por um período de dois meses, estavam prioritariamente direcionadas para a resolução dos conflitos vivenciados pelas mulheres atendidas: envolviam longos diálogos e escutas, auxílios e solução de dúvidas por parte das policiais. Para que fossem possibilitadas visitas qualificadas, era realizada uma média de dois atendimentos/visitas diários.

Já nos primeiros contatos com os profissionais foi possível ouvir relatos acerca das frequentes trocas de chefia imediata e de comando do 9º BPM. Tais trocas afetavam diretamente o desenvolvimento das atividades profissionais dos policiais locados no batalhão. Nos últimos dias do mês de agosto, foi possível acompanhar uma troca de comando do batalhão: em apenas um dia, os horários de trabalho e os soldados responsáveis pelo atendimento foram remanejados. A Patrulha passou a dividir suas atividades de visita com outras ações do policiamento ostensivo que não envolvem registros de ocorrências: a Patrulha Escolar, que trabalha com policiamento e ações de presença em escolas, e o PROERD, projeto educativo de “prevenção ao uso de drogas e combate à violência”.

Com a integração das atividades, a viatura que portava o emblema da Rede Lilás e que antes servia exclusivamente aos atendimentos da Patrulha Maria da Penha teve seus horários e equipes de trabalho reorganizadas. Assim, as três atividades – Patrulha Maria da Penha, patrulha escolar e o PROERD – passaram a dividir o mesmo carro oficial. As visitas, que anteriormente ocorriam entre as 14h e às 17h, passaram a ser realizadas entre 9h e 11h – sempre depois do horário de entrada e antes do horário de saída das escolas, uma vez que os profissionais passaram a ter como novas atribuições o patrulhamento escolar. Na primeira semana, foi possível verificar o claro esvaziamento do atendimento das mulheres, o qual foi novamente prejudicado nas semanas seguintes, quando os policiais passaram a ter a presença solicitada nas escolas atendidas pelo patrulhamento também nos horários de intervalo/recreio escolar.

O recebimento de novas atribuições não ligadas à Patrulha Maria da Penha, bem como a redução significativa da carga horária destinada ao desenvolvimento das atividades de atendimento e visita tiveram como consequência um processo de gradual modificação nas classificações acerca da gravidade dos casos atendidos pela Patrulha. Tal mudança pode ser constatada a partir do acompanhamento das atividades da profissional responsável pelo programa no 9º BPM, quando a mesma passou a fixar datas para o encerramento dos casos considerados mais graves, os quais, paralelamente, passaram a receber tal classificação em uma frequência substancialmente inferior.

No que se refere às visitas que passaram a ser realizadas após a mudança do comando, pode-se verificar que os procedimentos passaram a priorizar a economia de tempo, no sentido de dar conta do montante de visitas a serem realizadas. Em todos os atendimentos, repetia-se às vítimas a orientação de que a polícia precisaria privilegiar casos mais graves, os quais seriam prioritários, sendo esta informação repassada mesmo naqueles momentos em que não existiam na escala de visita casos considerados mais graves ou marcados por uma maior vulnerabilidade das vítimas.

Ao mesmo tempo, das inúmeras ocorrências policiais encaminhadas para o atendimento pela Patrulha Maria da Penha, muitas são encerradas por recusa de atendimento por parte da vítima. A informação repassada às pesquisadoras foi a de que, embora não existam dados concretos acerca dessa desistência, trata-se “da maioria” das situações.

O trabalho de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar realizado pela Polícia Civil ocorre a partir dos serviços de registro e investigação policiais, oferecidos em todas as delegacias de polícia existentes no Estado do Rio Grande do Sul. Porém, é a partir do trabalho desenvolvido nas unidades especializadas no atendimento às mulheres vítimas de violência que ocorre a real articulação da instituição com o trabalho desenvolvido pela Patrulha Maria da Penha.

São os registros dos casos de violências realizados pelas mulheres vítimas nas Delegacias Especializadas para o Atendimento de Mulheres (DEAMs), que possibilitam a realização do trabalho de fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência pelos profissionais da Patrulha Maria da Penha. Pode-se dizer também que o fluxo formal de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica é iniciado a partir do atendimento realizado nas unidades da Polícia Civil.

A partir do atendimento realizado pelos servidores da Polícia Civil são realizados os encaminhamentos das vítimas aos serviços oferecidos pelo Instituto Geral de Perícias (Sala Lilás), assim como seus casos, quando elaborados pedidos de medida protetiva de urgência, são informados à Brigada Militar para o acionamento da Patrulha Maria da Penha.

Diariamente, são elaborados relatórios que contêm dados sobre as solicitações de medida protetiva de urgência pela Polícia Civil, os quais são entregues para os policiais militares que atuam na Patrulha Maria da Penha. Os casos mais graves registrados são informados à Brigada Militar, no sentido de que sejam acompanhados com maior atenção, evitando, assim, o acirramento e/ou novos casos de violência. Os casos acompanhados pelos profissionais que atuam na Patrulha possuem prioridade para a investigação policial e, assim que as investigações são realizadas, os casos são enviados ao Poder Judiciário para que a administração criminal do conflito seja realizada de forma célere.

Pode-se dizer que a criação da rede de atenção e proteção criada pela Secretaria de Segurança Pública não gerou modificações substanciais no que se refere à estruturação das dinâmicas de atividades realizadas nas DEAMs. As modificações ocorridas na rotina das unidades estão relacionadas à elaboração dos relatórios para o conhecimento da Brigada Militar e na priorização de investigação dos casos atendidos pela Patrulha Maria da Penha.

Na verdade, a criação da rede possibilitou a integração de algumas atividades realizadas pela Polícia Civil e Brigada Militar, configurando-se em uma prática inovadora e, de certa forma, ousada (se consideradas as disputas históricas existentes entre as polícias civis e militares brasileiras). No que se refere à articulação da Polícia Civil com o Instituto Geral de Perícias, a mesma não sofreu alterações, uma vez que as atividades desenvolvidas por ambas instituições sempre ocorreu de forma complementar.

Quanto às mudanças estruturais nas DEAMs, as mesmas foram iniciadas um ano antes da criação do projeto de implementação da rede. Em 2011, o governo estadual criou a Coordenadoria das DEAMs, no sentido de gerenciar a qualidade de atendimento nos 36 órgãos especializados (Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher e Postos de Atendimento a Mulher) da Polícia Civil no Estado. Dentre as atribuições da Coordenadoria, estão as atividades de assessorar as políticas públicas de segurança pública da mulher; dar acompanhamento permanente às DEAMs; orientar os profissionais que atuam nas DEAMs quanto ao preenchimento dos boletins de ocorrência; acompanhar os desdobramentos dos casos mais graves atendidos pelas DEAMs, dialogando com outras instituições envolvidas no atendimento; exercer a interlocução das unidades especializadas com a secretaria de Segurança Pública - Chefia da Polícia Civil, a secretaria estadual de Segurança e demais órgãos no âmbito da administração pública.

O atendimento às mulheres vítimas de violência oferecido pelo Instituto Geral de Perícias, através do Departamento Médico-Legal (DML) passou a ser realizado em um espaço inaugurado em setembro

de 2012, denominado Sala Lilás. A criação da Sala Lilás, ocorrida a partir da implementação da rede para atendimento e proteção para mulheres vítimas de violência doméstica, se deu pela necessidade de evitar processos de re-vitimização das vítimas que necessitam realizar exames periciais, oferecendo às usuárias um espaço voltado para o acolhimento das mesmas, enquanto aguardam os atendimentos da perícia clínica, da psíquica e do serviço psicossocial, buscando garantir a privacidade. A elaboração do projeto para a criação do programa Sala Lilás esteve voltada para necessidade de humanização dos procedimentos de atendimento às mulheres vítimas, através da sensibilização dos servidores que atuam no local.

O serviço psicossocial foi implementado com a finalidade de promover o acolhimento das mulheres vítimas de violência doméstica e/ou sexual e encaminhar as mesmas para tratamento médico (psicológico ou psiquiátrico) e serviços de assistência social existentes na comunidade. As atividades do serviço psicossocial são desenvolvidas em parceria com as faculdades de Psicologia e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

A porta de entrada para os dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de Porto Alegre (o primeiro criado em abril de 2008 e o segundo em março de 2014) é, na quase totalidade dos casos, aberta pelos pedidos de medida protetiva de urgência requeridos quando do registro policial dos casos na DEAM. A análise inicial dos pedidos costuma ser realizada em um período médio de 48 horas.

Os documentos enviados pela DEAM para pedido das medidas protetivas são, basicamente, cópias dos formulários utilizados para os registros policiais, os quais, eventualmente, são acompanhados de termos de declaração das mulheres solicitantes e por uma breve descrição dos fatos. Os pedidos, de acordo com a juíza titular do 1º Juizado, não costumam trazer elementos suficientes para que, inicialmente, seja formado um juízo qualificado em relação à necessidade ou não de deferimento de tais pedidos.

Um outro problema enfrentado pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de Porto Alegre é referente ao excesso de prazo necessário para a produção dos inquéritos policiais, peças de extrema importância para a instrução dos processos administrados pelos juizados. As justificativas para a demora costumam estar vinculadas ao número insuficiente de servidores na DEAM.

As medidas protetivas de urgência mais solicitadas pelas mulheres que procuram a polícia civil são as de caráter proibitivo, referentes à proibição de contato entre as solicitantes e os acusados, quando os mesmos residem em locais diferentes, e as medidas de afastamento, quando dividem a mesma residência. As solicitações para medidas protetivas de afastamento costumam ser recebidas em um número bastante inferior, se comparadas às proibitivas, já que, de acordo com a juíza titular do 2º Juizado, os registros policiais são realizados, em sua maioria, por mulheres que não possuem vínculos de coabitação com os acusados de agressão.

O maior número de denúncias feitas pelo boletim de ocorrência não é de pessoas casadas, talvez a gente pudesse ver, não sei, não tenho essa estatística. Então quando houver coabitação é muito raro a mulher fazer esse registro de ocorrência sendo casada, mas acontece também. Nesses casos a gente chama para audiência e verifica o que ela realmente precisa. Às vezes, é mais uma questão de medo, não necessariamente ela acha que vai acabar o casamento, ela quer algum tipo de apoio para tratamento de alcoolismo, para tratamento de drogas, esse tipo de coisa. (Juíza2)

No que se refere à concessão das medidas protetivas solicitadas, pode-se dizer que a maior parte delas é deferida. Todos os pedidos marcados por situações de ameaças ou agressões costumam ser concedidos pelos juizados. Só não ocorre o deferimento daqueles pedidos de medida protetiva justificados por circunstâncias de natureza não criminal.

Ou seja, a pessoa reclama que o marido que mora no mesmo pátio está querendo que devolva a casa que era da separação. Isso não é necessariamente uma agressão, uma ameaça, e, sim, um problema de ocupação de um imóvel. Isso seria esfera cível e não justificaria uma medida de proteção. Se for afastamento, a menos que seja uma situação muito frágil, uma

perturbação: “ah ele me xingou na frente dos filhos”; será que há necessidade de tirar ele de casa? Normalmente, não havendo uma agressão, uma ameaça maior, que a vítima esteja realmente em risco, a gente marca uma audiência para 10 (dez) dias, um espaço breve. Na audiência, pede que a vítima justifique porque precisa da medida de proteção, qual era aquela situação que não era tão grave e que já se resolveu, muitas vezes a mulher volta atrás. Mas, de regra, nós deferimos, sim. (Juíza2)

O critério fundamental para a análise das solicitações costuma ser o risco que as demandantes possam estar sofrendo, seja risco excessivo ou potencial. No entanto, tal classificação, de acordo com as juízas entrevistadas, é realizada com um alto grau de dificuldade, uma vez que os pedidos de medida protetiva recebidos são comumente acompanhados de poucos elementos que permitam a classificação. Além disso, a unilateralidade do registro policial também se configura em um elemento que problematiza a classificação dos riscos vivenciados em cada caso: mesmo nas hipóteses em que a demandante cita a existência de testemunhas que comprovem sua versão dos fatos, as testemunhas não costumam acompanhá-la até a DEAM, não existindo o registro de qualquer declaração que não a da vítima.

Após a concessão da medida protetiva de urgência, é realizada a inclusão dos dados em um sistema (Consultas Integradas), que pode ser consultado pelo Poder Judiciário, Polícia Civil e Brigada Militar. Além disso, os servidores dos juizados buscam realizar contato telefônico com as solicitantes das medidas, no sentido de informá-las a respeito do deferimento.

O 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher conta com dois programas multidisciplinares de atendimento para as partes envolvidas nos conflitos administrados pelo juizado: o primeiro deles está vinculado à necessidade de reflexão dos agressores, envolvendo atendimento psicossocial, e o segundo, voltado às vítimas, possui um caráter de acolhimento. Os encaminhamentos aos grupos de apoio ocorrem nos casos em que a vítima opta por não dar prosseguimento ao processo criminal, optando pelo arquivamento do caso e/ou nos casos em que as partes envolvidas no conflito optam por manter a relação conjugal.

Além dos dois programas voltados para o acolhimento e reflexão das partes o Juizado tem a iniciativa de realizar palestras escolares e/ou comunitárias, a partir do projeto “Maria vai na Escola, Maria vai na Comunidade”.

Todas as mulheres entrevistadas que foram atendidas pela Patrulha Maria da Penha mostraram-se positivamente impressionadas e interessadas com o trabalho de atenção, mediação e proteção desenvolvido pelo programa, mesmo quando retomaram seus relacionamentos. Foi possível constatar, no entanto, que as mesmas não se sentem efetivamente protegidas pela Patrulha. A expressão “se ele quisesse fazer algo comigo, faria igual” foi frequentemente utilizada pelas mulheres entrevistadas. Em duas das entrevistas realizadas, as vítimas atendidas pela Patrulha referiram ser de maior importância os recursos do programa vinculados ao tratamento psicológico e à assistência social ofertados pela rede de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica da qual a Patrulha Maria da Penha faz parte, do que a proteção policial propriamente dita.

Do mesmo modo, outras mulheres que permaneceram recebendo o atendimento do programa referiram acreditar muito mais em eventuais tratamentos ou na prisão dos agressores do que na efetividade da prevenção pretendida pela Patrulha. Os atendimentos, assim, parecem funcionar mais como uma possibilidade de diálogo das vítimas com o Estado, no sentido de terem suas histórias ouvidas, dando vazão à sua necessidade de escuta (reclamam do atendimento da própria Brigada Militar, referem desejos de resolução ou de separação, contam suas histórias e até referem a importância do atendimento a outras mulheres, excluindo-se da situação de “vítimas”), do que numa crença efetiva de prevenção de novas agressões.

Quanto às mulheres entrevistadas em audiência e que desistiram de suas medidas protetivas ou as tiveram substituídas por acordos de respeito, foi possível observar que há uma postura do próprio juizado de priorizar a proteção das vítimas. O 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher atua especificamente para a resolução de medidas protetivas. Em conversas com a juíza durante os intervalos de audiências acompanhadas, a mesma ratificou o que foi possível perceber durante um mês de observação: sempre que houvesse um pedido de proteção por parte das vítimas, as medidas protetivas de urgência eram concedidas. O relato da magistrada foi confirmado por uma funcionária do Juizado, a qual confirmou que mesmo quando o juiz de plantão recusava pedidos encaminhados pela DEAM, essas decisões eram revistas pela juíza titular.

De fato, durante a observação de mais de 30 audiências foi possível perceber serem raros os cancelamentos de medidas protetivas de urgência anteriormente deferidas sem que ocorra um diálogo anterior entre vítimas, agressores e juíza, no sentido de que seja proferida uma decisão judicial que dê conta das reais necessidades e expectativas das partes. Mesmo para as hipóteses em que as próprias vítimas descumpriram as medidas protetivas, mas que seus casos indicavam necessidade de precaução, a juíza preferia adverti-las com discursos sobre as suas responsabilidades na resolução de suas vidas, mas, ainda assim, mantendo o deferimento das medidas.

O cancelamento das medidas protetivas de urgência em juízo costuma ocorrer a partir da resolução de outros conflitos relacionados àquele que motivou o encaminhamento das partes ao juizado, como o estabelecimento de pensão alimentícia e guarda de filhos em comum. Foi possível verificar a existência de uma ponderação por parte das vítimas, e mesmo de alguns agressores, que a proteção garantida pelas medidas protetivas possuem um efeito temporário, estando a necessidade de utilização de muitas delas em casos de separações conjugais marcadas pela impossibilidade de acordo entre as partes e que acabam resultando em agressões.

Assim que as disputas patrimoniais ou relativas à guarda ou pensão para filhos em comum são acordadas com o auxílio da juíza (sendo verificado o encerramento do ciclo de ameaças entre vítima e agressor), as medidas protetivas de urgência canceladas são substituídas por acordos de respeito mútuo e/ou, em alguns casos, pelo encaminhamento para a mediação judicial do conflito.

É importante observar que nenhuma das mulheres entrevistadas logo após a audiência fez qualquer referência sobre ter conhecimento da existência tanto da Patrulha Maria da Penha, quanto da Rede Lilás. Mesmo quando questionadas sobre serviços específicos que possam lhes ter sido oferecidos, como o encaminhamento aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a própria realização de perícia médico-legal através da Sala Lilás, nenhuma relacionou esses atendimentos à Rede Lilás ou medidas de políticas públicas de combate à violência. Muitas, inclusive, demonstraram surpresa ao serem informadas sobre a existência de uma rede de atenção e proteção, comentando o quanto teriam necessitado das visitas da Patrulha Maria da Penha ou de atendimento psicológico para si e seus filhos.

Entre os pontos específicos de funcionamento das instituições mais criticados, estão a demora no tempo de atendimento da DEAM e o prazo para agendamento da primeira audiência das medidas protetivas, período que as vítimas solicitantes de medidas protetivas de urgência consideraram como fundamental para a prevenção de novas agressões ou reprimendas pelas denúncias.

Em todos os casos em que as mulheres desistiram das medidas sem que tivessem retomado seus relacionamentos – tanto aquelas atendidas pela Patrulha quanto as que o fizeram em audiência –, a justificativa foi justamente a de que o denunciado não havia voltado a incomodá-las ou a demonstrar perigo no período em que esperavam: justamente o momento imediatamente posterior à denúncia. Todas as mulheres que desistiram da medida sem ter retomado o relacionamento não foram importunadas pelos ex-companheiros logo após as denúncias.

O relato de uma das vítimas entrevistadas, que foi procurada para uma conversa pelo ex-namorado, ilustra a problemática citada. Perguntada se sentia protegida em relação a novas agressões e qual a motivação para o pedido de não manutenção da medida protetiva de urgência anteriormente concedida, a entrevistada afirmou:

Não, na verdade, não, né? Porque, sim, se ele quisesse me achar e me agredir de novo, a medida não me assegurava disso. Depois de ele ter feito isso, aí sim, eu iria procurar e dizer: “olha, eu tenho uma medida contra ele, ele veio aqui e fez isso”. Aí não sei como que ia ser o procedimento, né? Mas, na verdade, não... não me sinto, não me senti protegida nem um pouco com isso, tanto que ele me procurou, né? Ele me procurou depois, mas aí... Ele: “ai, não, vamos conversar, eu quero só conversar, se tu quiser ir com alguém, pode ir com alguém. Se quiser levar o teu namorado, pode levar teu namorado... escolhe um lugar”, entendeu? Daí eu fui falar com ele, assim, porque achava também que deveria, né, falar com ele, assim. E aí... e aí foi tudo tranquilo, assim, ele me pediu desculpa, queria voltar e eu não vi, não tinha necessidade de eu ir lá e falar: “olha, ele me procurou, eu tenho uma medida protetiva, mas ele me procurou”, entendeu? E depois ele não me procurou mais também. (Mulher entrevistada)

Dentre as entrevistadas contatadas para a realização da presente pesquisa, houve em um caso a retomada do relacionamento conjugal entre vítima e agressor. Neste caso, ocorreram dois contatos com o casal, através das visitas realizadas pela Patrulha Maria da Penha. Na primeira visita realizada, o agressor permanecia na residência da família, acompanhado dos dois filhos comuns. Foi, então, decidido pela equipe que realizava a visita que o procedimento adequado seria o de encaminhamento da vítima e do agressor à DEAM. Lá, ocorreu uma mediação institucional informal com o casal, que, finalmente, optou pela separação. Neste momento, a mulher foi levada à casa de volta com os dois filhos.

Em uma segunda visita acompanhada, o agressor foi novamente encontrado na residência familiar. Nesta ocasião, a vítima informou à equipe da Patrulha Maria da Penha que havia optado pela não manutenção da medida protetiva de urgência anteriormente solicitada.

Eu desisti da medida pra ele ver as criança, né? Pra ver as criança. Por enquanto, as coisa têm parado um pouco, né, têm acalmado. Depois, assim... no primeiro momento que eu fui tirar a medida, antes de tirar a medida... eu não tomei a decisão antes, primeiro eu fui conversar num advogado, né, que eu deveria fazer. Ele me explicou: “se eu fosse tu esperava, dava a audiência e lá vocês conversam com o juiz e lá vocês dão por terminado, né”. Mas daí ele pegou e começou a chorar como sempre chora, né? Chora na frente do meu pai, chora na frente do porteiro, eu fico com pena dele... eu fico com pena dele, lá da minha mãe. Aí falam: “dá uma chance pra esse rapaz, esse rapaz fica dormindo nas esquina, aí, fica dormindo no chão enquanto tu tá lá dentro de casa. Dá uma chance, mal ou bem ele que dá a comida, ele que trata bem as criança, né? Tenta tratar bem, leva ele pra um tratamento, quem sabe ele muda, melhor, né...”. E eu acho que, se ele fosse, ele não seria assim, mas é que ele não vai, ele não aceita, ele não quer, ele tem vergonha, ele acha que ele é um louco... mas, na nossa mente, ele precisa [...]. (Mulher entrevistada)

A opção pela manutenção das medidas protetivas de urgência, observada em oito casos, foi justificada pela imprevisibilidade do comportamento dos agressores, os quais poderiam (ou não) repetir as agressões. O sentimento de medo marcou fortemente a fala de quatro entrevistadas.

### 3 AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA NA CIDADE DE BELO HORIZONTE

Em Belo Horizonte, foram entrevistados, nos meses de maio a julho de 2014, um total de treze representantes de seis instituições relacionadas com a concessão e o acompanhamento das medidas

protetivas de urgência. Foram duas delegadas de polícia, uma sargento da Polícia Militar, três Defensoras Públicas, três promotores de Justiça, três juizes e um responsável pelo monitoramento eletrônico.

De acordo com os entrevistados, diversas são as “portas de entrada” da vítima ao sistema, posto que muitas das instituições afirmam fazer esse primeiro trabalho de atendimento. O processo mais comum é através do encaminhamento da Polícia Militar para a Delegacia de Atendimento à Mulher (DEAM). Quase tão comum quanto esse encaminhamento é a demanda espontânea das vítimas diretamente na Delegacia ou em Delegacias Distritais. Nos dois casos, geralmente, o plantão da DEAM (que é localizada em um prédio na área central da cidade, e onde se encontram também outros órgãos de defesa aos direitos, e é conhecido como Casa da Cidadania) é a seção, dentro da Polícia Civil, procurada para esse primeiro atendimento.

Uma vez solicitada medida na delegacia de polícia, ela deve ser encaminhada ao juiz em até 48 horas. O juiz examina o procedimento e decide o que fazer: se conceder a medida diretamente, se solicitar alguma prova adicional a ser produzida e apresentada pela vítima na audiência de justificação, se encaminhar a mulher para o setor técnico ou, até mesmo, se ouvir a Defensoria e o Ministério Público. Qualquer dessas decisões deve ser tomada em até 48 horas, conforme disposto em lei.

Analisando uma pequena amostra aleatória de 21 processos em tramitação nas Varas de Violência Doméstica contra a Mulher de Belo Horizonte, pode-se constatar que, em que pese as mulheres solicitarem as medidas protetivas na data da agressão, o tempo decorrido para o julgamento do cabimento da medida e a sua comunicação à vítima acaba sendo bem maior, em média, do que a previsão legal voltada para a celeridade da concessão da medida. Além desse entrave, destaca-se a inexistência de um trabalho ou ações que interliguem as instituições - sendo impossível, assim, falar da existência de uma rede de proteção<sup>20</sup>.

Uma vez concedida a medida, dois são os problemas a serem enfrentados. Primeiro, a ciência da vítima, que pode ocorrer após vários dias ou até meses após a decisão judicial, impactando diretamente a substância da proteção à vítima. Segundo, o acompanhamento do cumprimento da medida. Nesse quesito, todos os atores entrevistados, em maior ou menor medida, alegam existir algum procedimento destinado a constatar a violação das determinações judiciais. Entretanto, é necessário qualificar esse acompanhamento, pois a maioria dos atores entrevistados entende que a responsabilidade de relatar o descumprimento da medida é da vítima. Neste sentido, o acompanhamento feito é uma espécie de “acompanhamento passivo”, no qual os casos são monitorados apenas quando as instituições são informadas pela própria vítima do descumprimento.

Duas são as exceções à situação supracitada. A primeira é o trabalho denominado PVD (Serviço de Prevenção à Violência Doméstica), desempenhado pela Polícia Militar, no qual há acompanhamento ativo e preventivo tanto de algumas medidas protetivas, como de ocorrências policiais advindas de violência doméstica onde não há a decretação de medida protetiva. A segunda exceção são os casos em que o juiz determina o uso de uma tornozeleira eletrônica pelo acusado.

Quanto à eficácia das medidas, na percepção dos operadores, o que se observa são quatro perspectivas diferentes de reposta. A primeira perspectiva vai no sentido de que o puro e simples cumprimento da Lei teria condições de garantir a efetividade das decisões:

A Lei dá esse instrumento. O Judiciário não pode inventar situações, a gente procura aplicar a lei, e a lei, por si só, basta. (Juiz1)

<sup>20</sup> Embora ocorram reuniões com o intuito de articular essa rede (uma dessas presenciada pelos pesquisadores) com a participação de atores de diversos órgãos, entre eles, as instituições supracitadas, prefeitura, ONG e outras, através das entrevistas não se identifica uma agenda de ações que abarcasse tal finalidade.

Nesse eixo, a medida é eficaz pelo simples motivo de ser uma medida jurídica adequada. Assim, outros aspectos, externos ao campo jurídico, não são considerados, e por isso, nada há que ser feito para além da concessão da medida.

Uma segunda perspectiva é a relativização da eficácia das medidas aplicadas, e a preocupação com os mecanismos de controle e fiscalização. Neste sentido, destacam-se as opiniões de que a medida mais eficaz é aquela onde há um controle efetivo do comportamento do acusado, sendo esta a de monitoramento eletrônico:

[...] usar uma tornozeleira, tudo isso tem um caráter protetivo na medida em que inibe e coíbe a ação do agressor. (Defensor Público)

Sim. Reincidência quase zero com a tornozeleira. (Juiz1)

O descumprimento da tornozeleira é menos de 10%. Não tenho dados estatísticos, é pela minha experiência (Juiz 2)

[...] quando se fala em tornozeleira, de um arranjo que garante, pelo menos em tese, a efetividade daquilo que foi previsto. (Policia militar)

Uma terceira categoria de respostas entende que a Lei e as medidas são eficazes, mas o grande problema é o agressor, que dificulta o funcionamento do sistema, que não tem condições de atuar preventivamente:

A medida é eficaz, a Lei é eficaz, quem não é eficaz é o homem, quem erra é o homem. Não adianta a gente proibir o sujeito de não descumprir a medida protetiva e ele descumprir. A Lei é boa, falho é o homem. Se o homem quiser, isso em qualquer área e qualquer crime, se o sujeito quiser cometer um homicídio, ele pode cometer. (Policia Civil)

Por fim, a última perspectiva de resposta é a percepção de que o sistema de Justiça seria ineficaz de forma geral. Essa vertente pode ainda se dividir em duas categorias. A primeira é a percepção da ausência da estrutura do sistema de Justiça em fazer valer o cumprimento das medidas. A segunda categoria atribui a ausência de estrutura não apenas ao sistema de Justiça, mas ao país como um todo. Assim, se o país não funciona, as medidas também não:

Eu acho muito precário todo o sistema. O sistema de Justiça no Brasil é muito precário em todas as áreas. Ele tem um mau funcionamento, porque o Estado brasileiro funciona mal, então a Justiça também funciona mal. (Defensor)

No sentido de verificar como essas quatro classes de percepção de eficácia da medida encontram (ou não) ressonância na forma como as mulheres veem o instituto, foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com mulheres que solicitaram medidas protetivas nas Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM) e que foram concedidas ou negadas pelo Poder Judiciário.

A opção por ouvir as vítimas de violência doméstica decorre da necessidade de reconstruir a realidade a partir de suas próprias protagonistas. Pretendeu-se verificar como as mulheres percebem a concessão ou negativa da medida protetiva do ponto de vista de sua eficácia. A estratégia adotada consistiu na abordagem desse público nas salas de espera das Varas Maria da Penha, que são as 13ª, 14ª e 15ª Varas Criminais da cidade de Belo Horizonte.

As mulheres selecionadas para entrevista foram as que esperavam atendimento pelo setor técnico ou as que saíam dessa atividade, em detrimento daquelas que participavam de Audiência de Instrução e Julgamento (AIJ). A predileção por aquele público deveu-se ao fato de as vítimas não estarem abaladas com a presença do agressor (que não é chamado para as reuniões do setor técnico),

ou impactadas pela própria audiência criminal, tal como constatado na primeira fase do trabalho de campo desta pesquisa. Além disso, como o processo de medida protetiva não é apensado ao criminal, apenas no setor técnico existiria a possibilidade de acesso aos autos, o que permite a reconstrução do fluxo de processamento, a melhor compreensão do caso que suscitou o pedido de proteção e, ainda, a identificação de alguns equívocos das entrevistadas quanto à data de concessão da medida e, até mesmo, quanto à sua existência.

Em situações excepcionais, as vítimas de violência doméstica aguardando pela AIJ foram entrevistadas, ou porque elas pediram para serem ouvidas ou porque, em razão de suas medidas protetivas excepcionais (como prisão e abrigamento), seria importante para a pesquisa ouvi-las, de forma a contar com uma variabilidade maior de casos. No entanto, como os seus processos de medida protetiva não estavam em análise pelos juízes, não foi possível consultá-los e, dessa forma, checar a veracidade da informação prestada.

Uma informação que merece destaque é a situação em que a mulher afirma possuir medida protetiva, mas, quando se consulta o seu processo, percebe-se que a medida não foi deferida pelo Judiciário. Como se verá na transcrição dos depoimentos, isso ocorre porque a cópia do Expediente Apartado de Medidas Protetivas (EAMP), preenchido na DEAM quando do registro da violência doméstica, enumera as medidas solicitadas pela mulher. Para várias das entrevistadas, esse documento é suficiente para que elas sejam incluídas na proteção prevista em lei, não sendo necessário o exame pelo Poder Judiciário. Nesses casos, elas afirmam contar com a medida e, inclusive, acionam os demais serviços policiais fazendo referência à vigência desse instituto quando, do ponto de vista formal, ele não existe. Essa dificuldade de compreensão do fluxo de processamento das medidas parece indicar que, em algumas situações, a linguagem e as conexões das organizações que compõem o sistema de Justiça Criminal são de difícil compreensão por parte de suas usuárias.

A equipe entrevistou 27 mulheres, sendo que 22 autorizaram a gravação do depoimento. As informações coletadas indicam que o primeiro obstáculo a ser superado é fazer com que os juízes analisem os pedidos de medida protetiva em até 48 horas após a lavratura do Expediente Apartado de Medidas Protetivas na DEAM. Nos casos em que as informações processuais puderam ser coletadas, o tempo estabelecido pela Lei 11.340/2006 foi respeitado em apenas seis casos. Inclusive, diversas foram as mulheres que identificaram como ponto que compromete a eficácia da medida a lentidão em sua concessão. A maioria repetia o bordão “se ele tivesse que fazer alguma coisa comigo, já teria feito”, como forma de expressar o seu descontentamento com a demora na prestação de um serviço que é um direito da mulher.

Nesse ponto, a 13ª Vara Criminal parece possuir posição de vanguarda, por solicitar que o setor técnico convoque a vítima para se manifestar acerca da continuidade da medida um ano após a sua concessão, o que permite também a revisão de casos em que as proibições não foram suficientes para cessar o ciclo de violência. Infelizmente, as demais Varas Maria da Penha não adotam procedimento semelhante, atuando somente no momento do pedido da mulher, sem qualquer preocupação com os desdobramentos da situação.

A trajetória de vitimização continuada da mulher foi outro ponto de crítica por parte das entrevistadas. A fragilidade da fiscalização do cumprimento da medida em alguns casos faz com que os agressores se sintam livres para voltar a ameaçar ou agredir, já que o registro de ocorrência não resultou em qualquer tipo de prejuízo em suas vidas. Para as mulheres, a grande vantagem da proteção é a possibilidade de acionamento mais rápido da Polícia Militar e, ainda, a visita constante da Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PVD) da instituição. Essa parece, de fato, alertar os agressores para as consequências da medida protetiva, especialmente, em razão da possibilidade de sua detenção em caso de flagrante descumprimento das determinações judiciais.

Outro ponto que merece destaque é a dificuldade das mulheres entrevistadas em compreender o fluxo de processamento das medidas protetivas. Algumas vítimas acreditavam que o simples Registro de Evento de Defesa Social (REDS), feito pela Polícia Militar, seria suficiente para promover o afastamento do agressor. Para outras, o documento entregue pela delegada, que lista as medidas

protetivas solicitadas, é uma prova de que elas já estão incluídas na proteção prevista pela Lei Maria da Penha. Assim, quando informadas pelos órgãos judiciais de que o benefício solicitado não foi alcançado, elas não conseguem entender o porquê e, ainda, qual seria o papel do juiz nessa relação.

Por fim, “a promessa de um mundo novo”, quando do registro da ocorrência nas DEAMs, não se confirma na realidade para uma boa parcela das mulheres que, diante das dificuldades materiais que o afastamento impõe, decidem retornar a coabitação com seus agressores. Nesses casos, os institutos da Lei Maria da Penha possuem efetividade, posto que alcançam o propósito de conscientização das mulheres sobre os seus direitos, mas carecem de eficácia, dada a não transformação de sua realidade imediata. Em situações como essa, uma atuação mais incisiva da rede de apoio, desconhecida pela maioria das entrevistadas, poderia auxiliar as vítimas, abrigo-as por um tempo determinado ou encaminhando-as para serviços médicos, psicológicos e de assistência social que viabilizem a interrupção do ciclo de violência.

Os crimes elencados pelas vítimas possuem uma gama extremamente diversificada, sendo relatado desde tortura psicológica à ameaça de morte, de agressão verbal à tentativa de homicídio. Neste leque variado de crimes denunciados, também se encontra uma variação significativa quanto ao perfil dos acusados. Embora uma parte expressiva seja composta por cônjuges/namorados, a pesquisa encontrou outros formatos na relação vítima e agressor. Neste sentido, pelejas entre sogras e noras, agressões advindas de filhos ou de outros parentes próximos foram relatadas nas entrevistas.

O fator interessante encontrado em algumas entrevistas é que a violência exercida atinge outras pessoas do círculo familiar, por exemplo, quando o marido que agredia a mulher, algumas vezes agredia também os filhos; ou quando o filho que agredia a mãe, ao mesmo tempo exercia violência contra os irmãos. Nestes contextos, a solicitação da medida protetiva e, por vezes, a sua concessão, servem como um instrumento protetivo não apenas para a mulher solicitante, mas também para outras pessoas do círculo familiar que eram vitimadas.

A forma como as vítimas ficam sabendo da possibilidade de obter uma medida protetiva também varia de caso para caso. O mais comum nos relatos é que essa informação surge no contato feito com policiais militares, responsáveis pelo primeiro atendimento, antes do registro da ocorrência na delegacia. Entretanto, algumas entrevistadas afirmam que foram alertadas para a possibilidade por parentes ou amigos, por programa de TV, ou mesmo já sabiam da existência da lei, antes da violência sofrida. Chamou a atenção, contudo, a quantidade de referências ao crime da cabeleireira, ocorrido na cidade de Belo Horizonte no ano de 2009, quando uma mulher foi morta em seu local de trabalho por seu marido, após registrar oito Boletins de Ocorrência (BO) e diversos pedidos de medida protetiva<sup>21</sup>.

Um primeiro problema encontrado pelas mulheres já no início do fluxo é a ausência de conectividade entre os serviços da Polícia Civil. Segundo os acordos feitos pelos delegados da Região Metropolitana de Belo Horizonte, apenas são encaminhados ao Judiciário os casos registrados na DEAM e, assim, quando a mulher comunica a agressão em uma unidade distrital, esse registro não tem desdobramentos judiciais, impedindo que ela alcance a proteção a que faz jus:

Eu tinha feito outro boletim de ocorrência, mas na delegacia normal de bairro. Eles falaram que eu tinha que procurar a delegacia da mulher. Até então, eles falaram que ia descer para a Delegacia da Mulher, como ele falou isso eu pensei que eu não precisava ir pessoalmente e falar, mas quando eu fui à delegacia eu fiquei sabendo que eu deveria ter ido até a Delegacia da Mulher e não na Polícia. Aí eu fui entender porque não tinha acontecido antes, era para ter acontecido bem antes [a concessão da medida]. (Mulher entrevistada)

Discrepantes são as experiências vividas pelas vítimas quando se encontram dentro da DEAM. Algumas entrevistadas afirmam que a delegacia auxiliou no entendimento da Lei e da medida:

<sup>21</sup> Para entender como o caso foi noticiado pela imprensa da época, ver: <http://oglobo.globo.com/brasil/cabeleireira-morta-pelo-ex-marido-com-sete-tiros-dentro-de-salao-de-beleza-em-minas-gerais-3065361>, acesso em 24 de outubro de 2014.

[...] a Delegada me explicou como funcionava, como acontecia, o que podia e o que não podia, que ele não pode chegar perto de mim, da minha família, do meu filho. Eu fiquei sabendo da tornozeleira. (Mulher entrevistada)

Em outras situações as vítimas reclamam da falta de melhores esclarecimentos acerca dos tipos de medidas existentes e dos meios necessários para obtê-las. O que pode ser verificado na fala da entrevistada:

Ela não explicou muito bem, até porque o atendimento foi muito rápido, mas pelos documentos que eu recebo é uma medida protetiva, mas eu ainda tenho uma dúvida da medida protetiva, porque fala em noturno e final de semana - é isso aí que eu não consigo entender, por que como que vai ser uma medida protetiva se o Oficial de Justiça vai lá só de vez em quando ver? É isso que eu não entendo, eu nunca vi um policial lá perto de casa. (Mulher entrevistada)

Em uma terceira situação, as entrevistadas alegam a falta de preparo por parte dos policiais civis em lidar com a questão da violência contra mulher. Neste contexto, a delegacia, ao invés de funcionar com um local inicial para que os direitos da vítima sejam preservados, por vezes, funciona com uma porta de saída de um processo que ainda nem entrou no sistema de Justiça, ao desestimular que as vítimas façam a solicitação das medidas protetivas:

Não tinham mulheres, eram homens e eram bem grosseiros, o que me atendeu parecia um bicheiro de tão chulo, ele ficou falando para mim: “Se o seu marido quiser pegar sua filha de sete anos e sumir com ela, ele pode”. Eu olhei bem para ele e falei: “Mas eu tenho os meus direitos”. Quando ele viu que eu estava ficando brava com aquela situação ele parou de tentar me convencer a não fazer a denúncia e ir embora para casa. (Mulher entrevistada)

Considerando as informações extraídas das entrevistas, é possível afirmar que a porta de entrada do fluxo de encaminhamento da medida protetiva está longe de ser um espaço de acolhida da mulher vítima de violência, se consolidando muitas vezes em uma forma de expulsão da mulher do sistema de Justiça, seja pela ausência de conectividade entre os serviços, seja pela forma como é feito o atendimento.

Outro fator que compromete a concessão imediata da medida é a dificuldade de comprovar a real necessidade da concessão da medida. Diversos são os casos em que o juiz, inclusive, solicita que a mulher venha ao Judiciário justificar o porquê do pedido de proteção feito na delegacia, já que o expediente da DEAM não possui “provas” suficientes.

Superados os entraves iniciais para a concessão da medida, o segundo gargalo do fluxo de processamento é a comunicação à mulher da decisão judicial, o que deveria acontecer em 48 horas. Segundo as entrevistadas, essa determinação legal quase nunca é cumprida, sendo raras as situações em que os oficiais de justiça vão às residências das vítimas para comunicá-las do desfecho do pedido. O mais comum é que as mulheres tomem ciência da decisão judicial a partir de suas visitas constantes às Varas Maria da Penha.

Embora se observem relatos de cumprimento das medidas, dois aspectos principais fazem com que o índice de descumprimento seja relativamente alto: a ausência de mecanismos que garantam a efetivação da medida e a complexidade das interações sociais vividas entre agressor e vítima.

Com a exceção do uso de tornozeleira eletrônica, um mecanismo utilizado geralmente em casos de comprovada gravidade e de alta reincidência, o outro recurso utilizado para a fiscalização do cumprimento das medidas protetivas é o trabalho exercido pela Polícia Militar. Dada a impossibilidade de uma vigilância constante das vítimas e agressores pelos membros da instituição, a Polícia Militar na maior parte das vezes trabalha sobre demanda das vítimas, que solicitam o serviço geralmente por telefone. Em alguns momentos, tal prestação de serviço é suficiente, não para garantir o cumprimento

da medida protetiva, mas para que haja uma responsabilização do agressor pelo descumprimento. Em muitas situações nem essa responsabilização é efetivada, posto que, por vezes, a Polícia Militar não consegue chegar a tempo de flagrar o agressor na residência da vítima, descumprindo a medida. Isto é, quando os policiais chegam o agressor já se evadiu do local.

Se por um lado os mecanismos de fiscalização são falhos, por outro, as características das relações sociais estabelecidas entre vítima e agressor também muitas vezes dificultam a plena execução da medida. Ocorrem situações em que moram em um mesmo terreno vários familiares dos envolvidos no conflito, facilitando ou impelindo o suposto agressor a se manter próximo ou em contato com a vítima. O segundo óbice à eficácia da medida protetiva é a existência de filhos na relação entre vítima e agressor. Tal situação, em boa medida, obriga em momentos específicos que a vítima, em prol do filho, descumpra a medida.

Eu descumpri porque o meu menino estava com ele, porque o Conselho Tutelar deu a guarda provisória, aí como eu não tinha ninguém para interceder e porque eu moro sozinha há sete anos, eu tive que descumprir. (Mulher entrevistada)

Os entraves ao cumprimento das medidas protetivas têm como consequência direta uma sensação de mau funcionamento do sistema de proteção. De maneira geral, tendo esses dois condicionantes (celeridade do processo e cumprimento da medida) em mente, as alegações das entrevistadas que entendem que a medida é eficaz se traduz na crença na efetividade das medidas protetivas para evitar novos atos de violência:

Com certeza, agora minhas filhas estão resguardadas. A gente tem a proteção de Deus, mas tem que ter a dos homens também. Se não tivesse, as minhas meninas continuariam indo para a casa do pai delas, era um “xingo”, um beliscão. Foi um tapa e daqui a pouco elas chegariam mortas. (Mulher entrevistada)

É um passo muito grande até para eles ficarem cientes. Se eles quiserem desobedecer tudo bem, mas eles vão ter as consequências, vão ter que pagar por isso. Eu avalio como algo muito bom. Mas eles ficam cientes que não podem mais ficar atrás de você, não podem fazer nada com você, não podem tocar em você. Se quiser desrespeitar vai preso. (Mulher entrevistada)

No outro extremo estão as entrevistadas que acham que a medida não funciona. Os condicionantes são os mesmos expostos acima, entretanto, a percepção das entrevistadas é que a medida protetiva para ser funcional deveria ter mecanismos efetivos que garantissem sua execução, posto que na forma que se dá atualmente o que garante a eficácia da medida é a vontade individual do agressor. Na opinião destas entrevistadas, as medidas possuem uma maior eficácia no momento em que são concedidas: como o agressor ainda não entende o funcionamento e as formas de controle a ele impostas, de maneira geral, ele agiria com receio, procurando obedecer a ordem judicial. Contudo, com o passar do tempo, o agressor começa a entender a lógica da medida e percebe que inexistem mecanismos de controle, relaxando no cumprimento das determinações judiciais.

Me ajudaram muito. Acho que controlou muito. Mas claro, com o passar do tempo ele desacatou. Ele espera passar um tempo, parecer que não está acontecendo nada e que está tudo numa boa, daí ele vai lá e apronta. (Mulher entrevistada)

Eu estou me sentido mais protegida, não totalmente, porque a Lei é meio vagarosa. Esses móveis que estão lá ainda não consegui que ela retire. Ainda não consegui dormir, colocar a minha cabeça no travesseiro e dormir, porque eu estou com a protetiva, ela está respeitando, está. No começo ela respeitou mais (Mulher entrevistada)

Interessante notar que diversas entrevistadas relacionaram a eficácia da medida à visita do serviço de Prevenção à Violência Doméstica (PVD) da Polícia Militar de Minas Gerais, que serviria para mostrar ao agressor como o poder público estaria vigiando o cumprimento da medida. Porém, mesmo

nesse caso, as entrevistadas observaram que as visitas do serviço ocorrem logo após a concessão da medida, tendendo a diminuir com o passar do tempo.

Recebi [a visita do PVD da PMMG] no começo, depois não. E também quando eu liguei eles não foram. Ele estava tentando me agredir, eu estava no banheiro. Isso depois da medida já, em janeiro. Ele entrou na minha casa com o pretexto de pegar meus filhos e veio para cima de mim, eu só consegui chegar até o banheiro. Eu fiz queixa na Polícia e não aconteceu nada, liguei no dia e eles não foram. Ele mesmo ficou lá na porta perguntando onde estava a Polícia. Aí no outro dia eu fui na Delegacia de Mulheres cedo e resolvi meu problema. (Mulher entrevistada)

Um último ponto a ser destacado, no quesito eficácia da medida, é a percepção de algumas entrevistadas de que são as próprias mulheres as maiores responsáveis pelo descumprimento da determinação judicial. Na visão dessas, a efetiva proteção da mulher apenas poderia ocorrer a partir de uma maior conscientização do significado de seus direitos e, especialmente, de seus deveres no âmbito da Lei Maria da Penha. A ineficácia da medida ocorre, na visão das mulheres, por diversos motivos que vão desde a ausência de consciência do significado da proteção oferecida pela Lei 11.340/06 até a dependência financeira ou afetiva dos agressores, o que poderia ser atenuado se a Rede de Proteção à Violência Doméstica de fato funcionasse.

## 4 AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA NA CIDADE DE RECIFE

No Recife, foram realizadas nove entrevistas com operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal relacionados com a concessão e o acompanhamento das medidas protetivas de urgência. Foram duas delegadas de polícia e uma gestora do Departamento de Polícia da Mulher, um Policial Militar, uma Juíza, uma Defensora Pública, um promotor de Justiça, uma gestora vinculada à Diretoria de Enfrentamento à Violência de Gênero do governo estadual e um responsável pelo Centro de Monitoramento Eletrônico de Reeducandos.

Em Recife, parecem ser raras as decisões que indeferem medidas protetivas de urgência. Não há sistematização dos dados de modo a quantificar tais casos, mas tal informação foi constatada a partir das conversas com o Promotor de Justiça, a Juíza da 2ª Vara e sua assessora, a equipe multidisciplinar da Vara, Psicólogas e Assistentes Sociais, e com a equipe do Centro de Referência da Mulher - Clarice Lispector.

De acordo com os relatos dos operadores acima citados, os casos de *indeferimento total* das medidas dizem respeito a não constatação da violência doméstica contra a mulher, como dissídios entre irmão e irmã ou mãe e filha por questões patrimoniais, por exemplo.

A falta de controle qualitativo (de conteúdo) das decisões nas Varas dificultou a localização dos casos. Naqueles localizados a partir das minutas de decisões feitas pela assessoria da juíza, deparamo-nos com as seguintes situações:

- a. “Indeferimento liminar” da medida. São os casos em que a juíza não concede a medida de pronto, por não verificar o *fumus boni iuris*, o *periculum in mora* e a verossimilhança, então, geralmente intima o réu para se pronunciar. Não se trata de um indeferimento da medida de todo, pois esta ainda será apreciada posteriormente, na sentença. Ainda assim, como não houve concessão imediata, consideramos essa situação como de indeferimento para efeito da realização das entrevistas.
- b. Declinação de competência. Nos casos de medidas protetivas envolvendo idosos ou crianças, ao invés de indeferir, declina-se da competência, vez que o Estatuto do Idoso (a) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também preveem Medidas Protetivas. Excluímos esse caso da amostra de nossas entrevistas.

- c. Indeferimento parcial das medidas. Ocorre quando a juíza concede apenas algumas das medidas solicitadas. A maior parte das medidas negadas diz respeito à solicitação de alimentos provisionais, proibição de estabelecer contratos e limitação de visitação aos filhos (as). Os dois primeiros casos são geralmente indeferidos por falta de prova e, o segundo, porque raramente a equipe psicossocial opina pela limitação da visitação aos filhos, apenas em casos patentes de risco, conforme informou a própria equipe.
- d. Extinção por desistência. Mesmo concedida em caráter liminar, a medida pode ser extinta (e, novamente, não indeferida) quando a usuária dela desiste.

Além das entrevistas, realizamos também, no mês de julho, observação em uma reunião da Câmara Técnica para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher do Pacto pela Vida (PPV). Esta Câmara faz parte da estrutura institucional de gestão do PPV e está funcionando, como tal, há seis meses, segundo os nossos informantes relataram.

Portanto, o processo de gestão da violência contra a mulher está no início. Uma das maiores dificuldades nesse primeiro momento, ao que parece, é o fortalecimento da articulação entre os órgãos que compõem a rede de proteção à mulher vítima de violência, e o elo mais fraco parece ser o Judiciário.

Foi acordado entre os participantes fixos da Câmara que nas primeiras quartas-feiras de cada mês serão realizadas reuniões com o Judiciário. Deveriam comparecer as juízas de todas as varas da região metropolitana que sejam especializadas em casos de violência de gênero contra a mulher (Recife 1ª e 2ª, Cabo, Jaboatão e Olinda). Contudo, apenas a Juíza Titular da 2ª Vara de Violência Doméstica do Recife, que segundo os presentes sempre vai às reuniões, compareceu.

Em Pernambuco, a gestão desse processo é feita por meio de uma parceria entre a Secretaria da Mulher (responsável pela vítima) e a Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES) (responsável pelo agressor). Segundo informação apresentada na reunião, até o dia 2/07/2014, estavam em vigor 17 monitoramentos para casos da Lei Maria da Penha, sendo 41 vítimas contempladas.

O grupo discutiu alguns casos mais complexos, visando ajustar os procedimentos entre os órgãos envolvidos, principalmente entre as Secretarias de Estado e o Judiciário, que novamente parecia ser o ponto problemático devido à ausência recorrente da maioria das juízas desse espaço de discussão. Parte da reunião, inclusive, foi dedicada a pensar uma estratégia para “garantir” ou induzir institucionalmente a presença das juízas. E o caminho apresentado foi levar essa questão para dentro das reuniões das Câmaras Técnicas mais consolidadas do Pacto pela Vida.

Em Pernambuco, existem 10 delegacias especializadas no atendimento à mulher vítima de violência, com a seguinte distribuição: Recife, Jaboatão, Paulista, Cabo, Goiana, Caruaru, Surubim, Garanhuns, Petrolina e Vitória de Santo Antão. Portanto, esse é um serviço mais forte na capital e na região metropolitana (inclusive, pela proximidade com os outros órgãos que compõem a rede de proteção à mulher), mas que já possui uma capilaridade no interior do estado.

Na primeira fase da pesquisa, entrevistamos tanto a gestora do Departamento de Polícia da Mulher (DPMUL), quanto as delegadas titular e substituta da DEAM do Recife.

De acordo as falas das entrevistadas, podemos perceber que o procedimento de solicitação das medidas protetivas não é espontâneo, no seguinte sentido: grande parte das mulheres não chega à delegacia sabendo de seus direitos.

Após o registro da ocorrência, o policial deve informá-la dos direitos que a Lei Maria da Penha (LMP) prevê, dentre eles as Medidas Protetivas, e ela ciente disso escolhe a medida mais adequada para

a sua situação. Contudo, como parte das mulheres que procuram a delegacia tem baixa escolaridade e, muitas vezes, estão em situação de vulnerabilidade social complexa, cabe questionar em que medida elas conseguem exercer essa escolha com clareza.

Quando a mulher registra uma ocorrência o policial tem a obrigação de dizer para a mulher os direitos que ela tem, dentre eles a medida protetiva e entre as medidas protetivas, quais são as que ela pode solicitar. Ela pode solicitar apenas uma, duas, três. Depois, sendo concedida ou não, ela pode tentar modificar. Entre essas medidas, as mais solicitadas são o afastamento do lar e a proibição de contato do agressor com ela, com as testemunhas, pode haver, até mesmo, uma suspensão de visita. É essa a dinâmica (Gestora DPMUL).

O pedido de medida protetiva em Pernambuco é realizado através de um protocolo padrão, existe um formulário a ser preenchido e este deve ser enviado ao Judiciário em até 48h. De acordo com as entrevistadas, o formulário qualifica vítima e agressor e contém uma descrição sucinta dos fatos. Normalmente, não é possível, pelo tempo, anexar laudos periciais, mas em caso de agressão, procura-se anexar pelo menos alguma foto colorida da vítima.

A oitiva de testemunhas e do próprio agressor é realizada e anexada ao documento sempre que possível. Mas, de um modo geral, a palavra da vítima é suficiente para a solicitação da medida protetiva. Ao que parece, a celeridade exigida pela medida protetiva, do ponto de vista formal do encaminhamento ao Judiciário, tem prioridade em detrimento da melhor qualificação do crime, nesse momento inicial.

Se for possível, se a mulher já vem acompanhada de uma vizinha, já tem alguém, a gente tenta instruir com o máximo possível. Às vezes, até dá tempo de tomar o depoimento do agressor. Caso contrário, realmente, o depoimento inicial dela é o que vai servir de base. Se ela sofreu lesão corporal, mesmo que a perícia não esteja pronta, a gente junta a guia que encaminhou, ou se consegue uma ficha de atendimento hospitalar, alguma coisa que dê uma visão ao Juiz. Em algumas situações de lesão corporal, tentamos juntar uma fotografia colorida dela para começar a materializar (Gestora DPMUL).

Os critérios utilizados para o enquadramento do caso na LMP estão baseados, principalmente, na relação com o agressor e no tipo de violência, e não no tipo penal em si mesmo. Os casos que não se enquadram, que normalmente são assim classificados pelo tipo de relação entre vítima e agressor, são encaminhados para uma delegacia distrital.

Segundo as entrevistadas é comum que as mulheres procurem a DEAM com casos que não se enquadram no universo da LMP, pelo entendimento de que a delegacia presta um serviço especializado para a mulher, independente do tipo de crime, e pelo desconhecimento dos detalhes da LMP.

Encerrada essa etapa, a delegacia segue com os procedimentos do inquérito e, de acordo com as entrevistas, não acompanha mais a medida protetiva, ou seja, não tem conhecimento do deferimento ou indeferimento da medida.

Anteriormente, as delegacias possuíam acesso à base de dados do Judiciário e podiam acessar essa informação. Mas, esse acesso direto foi interrompido, porque o Judiciário restringiu as informações disponíveis relativas a esse crime, visto que o mesmo corre em segredo de Justiça. Em paralelo a isso, não foi feita uma senha especial que permitisse à DEAM acompanhar os casos, nem foi pensada outra forma de facilitar o acesso a tal informação.

Segundo as entrevistadas, especialmente por conta do monitoramento eletrônico para os casos da LMP, esse assunto veio à tona nas discussões da Câmara Técnica para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher do Pacto pela Vida (PPV), mas ainda não se chegou a uma solução. Tal fato é um indicador da frouxa articulação entre os órgãos da rede de proteção à mulher no estado.

Não, a gente não tem esse acompanhamento. Eu acredito que, até 2010, a gente conseguia

acompanhar no sistema do Judiciário, na internet, se aquela medida já tinha sido apreciada, se era deferida. Depois, foi considerado segredo de Justiça por envolver questões familiares. Isso tem sido uma grande dificuldade nossa, porque, muitas vezes, a mulher volta a procurar o serviço da Delegacia dizendo que ele continua procurando, perseguindo, e a gente não tem o controle de saber se aquela medida foi concedida, se foi apreciada. É um dado importante, porque caso a medida não seja cumprida, pode ensejar na prisão do agressor (Gestora DPMUL).

Não somos comunicadas nem da decretação nem da ciência ao agressor. No site do Tribunal de Justiça, não há disponibilidade dessa informação, porque é segredo de Justiça. A gente tem algum relacionamento com o Judiciário. Durante o expediente normal a gente tem essa facilidade (Delegada 2, DEAM).

A integração com a Polícia Militar, para os casos da LMP, evoluiu, mas, pelas falas das entrevistadas, ainda precisaria de ajustes.

A avaliação que as entrevistadas fazem das medidas protetivas é bastante positiva, especialmente, por ter um caráter emergencial e dar uma resposta rápida (pelo menos em teoria) tanto à vítima quanto ao agressor.

Contudo, a despeito desse ganho em termos de instrumento formal, na prática, alguns ajustes são necessários na opinião das delegadas, especialmente, no que tange à fiscalização da medida. O monitoramento eletrônico e a patrulha Maria da Penha são percebidos como mecanismos que visam melhorar a fiscalização e controle da situação da mulher e do agressor pós-deferimento da medida.

Quando questionadas sobre os principais mecanismos que poderiam ser acionados para evitar que a situação de violência contra a mulher se repita com a mesma vítima, aparecem nas falas das delegadas questões relativas a políticas públicas educacionais de longo prazo, cujo foco estaria voltado tanto para o empoderamento da mulher, quanto para a conscientização do homem. Contudo, no âmbito da Polícia Civil, não há projetos de longo prazo para trabalhar com essas questões (foram mencionadas palestras para os próprios policiais e para a comunidade, mas todas com caráter mais pontual).

No Recife, existem duas Varas de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Conversamos com a juíza titular de uma delas sobre o papel do Judiciário no que tange às medidas protetivas de LMP.

Segundo a entrevistada, a solicitação da medida protetiva ao Judiciário pode ter origens diversas, contudo a imensa maioria da demanda é proveniente das delegacias especializadas da mulher. O encaminhamento dado à solicitação da mulher em situação de violência não vai mudar de acordo com o órgão que remeteu a solicitação, mas sim de acordo com o tipo de medida solicitada. De acordo com o seu relato, as medidas mais solicitadas são o afastamento do lar e a proibição de contato entre a vítima, seus familiares e suas testemunhas e o agressor.

Os critérios básicos para a concessão de uma medida protetiva, segundo ela, são a avaliação de sua necessidade para o caso específico e de seu caráter de urgência para prevenir que um mal maior aconteça à vítima. Em regra, a palavra da vítima é o bastante para avaliar o requerimento da medida. Sendo destacado que a vítima tem responsabilidade por suas afirmações, podendo responder pelo crime de denúncia caluniosa contra o agressor caso esteja mentindo. É interessante perceber que a juíza demonstrou ter um método de trabalho, no que tange à concessão de medidas com base somente na palavra da vítima, que obedece a uma hierarquia valorativa dos danos impostos aos envolvidos.

Eu costumo fazer sempre assim: a vítima pediu, vou me basear só no pedido da vítima, sim, porque a vítima tem uma grande responsabilidade. Ela pode responder por denúncia caluniosa se ela estiver mentindo, que é um crime grave, então ela tem a responsabilidade de falar a verdade. Mas mesmo assim, tem medidas protetivas que não têm caráter irreversível, ela não prejudica de modo a não poder desmanchar o que fez. Quando eu concedo uma medida que eu posso desmanchar sem praticar danos maiores, então eu não vejo mal nenhum em conceder. Sempre quando vem a medida de não aproximação da vítima, eu concedo, porque não vejo nenhum dano para o direito do suposto agressor que eu proíba ele de se aproximar

de uma pessoa que não quer que ele se aproxime dela (Juíza).

A decisão sobre o deferimento ou o indeferimento da medida não é feita na audiência de instrução, mas logo após o recebimento da solicitação. Mas é possível realizar um procedimento chamado de *audiência de justificação*, na qual a Juíza chama a vítima para ter acesso a maiores detalhes do caso.

Tanto a vítima quanto o agressor tomam conhecimento da decisão a respeito da medida protetiva, por meio da visita de um oficial de justiça, que notifica a vítima e intima o agressor. Segundo a entrevistada, todas as decisões a respeito de medidas protetivas são comunicadas às delegacias especializadas que a remeteram (no caso, especificamente a DEAM de Recife).

Na prática, há um ruído entre os atores entrevistados, pois as delegadas afirmaram não ter esse retorno e que a busca por um protocolo para o acompanhamento da medida estaria atualmente em discussão no âmbito da Câmara Técnica do PPV.

Contudo, ficou claro durante a observação realizada na reunião da referida Câmara Técnica, que a juíza por nós entrevistada é uma espécie de *outlier* dentro do Judiciário, ou seja, seu posicionamento é fora do comum. Diferente dos colegas, ela prioriza as reuniões e os debates entre a rede, que visam otimizar a atuação de todos os órgãos envolvidos no enfrentamento à violência contra a mulher. Desse modo, é possível que este seja um comportamento adotado somente pela Vara em que ela é a titular.

Imediatamente, assim que a medida é concedida. As medidas protetivas são concedidas e imediatamente a gente informa à Delegacia da Mulher, porque como vem de lá o expediente, a gente informa o expediente. Primeiro, a gente informava através de ofício, depois a gente passou a informar através de e-mail, porque a Delegacia tem um e-mail funcional e a gente comunica através de e-mail funcional (Juíza).

O Judiciário não tem um mecanismo próprio de acompanhamento e fiscalização da medida protetiva, após o seu deferimento. De acordo com a fala da entrevistada, é possível perceber que as informações sobre a medida protetiva são repassadas dentro da Câmara Técnica para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher do Pacto pela Vida (PPV), mas a fiscalização é feita de modo pouco sistemático pela polícia militar, com a Patrulha Maria da Penha, e de modo mais efetivo, para os casos mais graves, pela Secretaria da Mulher e pela Secretaria de Ressocialização através do monitoramento eletrônico.

Para os casos que não estão sendo monitorados, mesmo que exista a visita da patrulha, a fiscalização do cumprimento da medida é feita, na prática, pela própria vítima que pode se dirigir aos órgãos que estão mais próximos dela, como a DEAM e a defensoria, para reportar o descumprimento da medida por parte do agressor e solicitar as providências cabíveis.

A avaliação da Juíza, assim como a feita pela Polícia Civil, é bastante positiva. Contudo, é ainda mais entusiasmada, porque não houve na fala nenhuma reflexão crítica. É como se a existência da LMP e o simples deferimento de uma medida protetiva fossem, por si só, capazes de conter a violência de gênero:

Eu avalio de uma força incrível, uma força extraordinária. Eu diria que a Lei Maria da Penha não poderia ter pensado em nada melhor. Tanto que o Código de Processo Penal, em 2008, porque a Lei Maria da Penha foi criada em 2006, reproduziu muitas das medidas protetivas para o campo do processo penal e creio que esse projeto novo que está vindo deve recolher muita coisa da Lei Maria da Penha. A Lei Maria da Penha tem sido o instrumento que melhor se tem notícia, no mundo, sobre coibição e repressão à violência doméstica e familiar contra a mulher. Então ela é um instrumento de uma inteligência imensa que pensou coisas maravilhosas e eficientes no tocante a fazer essa repressão à violência contra a mulher. As medidas protetivas são as estrelas guia, porque são elas que, efetivamente, vem dar um basta na violência contra a mulher, porque é a primeira que chega, é a primeira que é despachada, é a determinação maior (Juíza).

Em sua opinião, para evitar o ciclo de violência contra a mulher é preciso uma política pública preventiva, que problematize o machismo e os papéis de gênero tanto com as mulheres, quanto com os homens. E essa não seria uma tarefa a ser encabeçada pelo Judiciário, que está sobrecarregado com o volume de processos que tem para julgar.

Entrevistamos também um promotor de Justiça de Pernambuco que atua em uma das duas Varas de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em Recife (são seis em todo o estado) e que coordena o Núcleo de Apoio à Mulher do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE).

Logo no início da entrevista, ele deixou claros os limites da atuação, no que se refere à solicitação das medidas protetivas. O MPPE não atua quando da fase inicial de apreciação da medida protetiva devido ao seu caráter cautelar e liminar. Sendo assim, o MPPE vai atuar após a decisão. Quando a solicitação da medida protetiva é deferida ou indeferida, o Ministério Público é notificado e a partir de então pode se manifestar, em caso de discordância, por meio da interposição de recurso. Contudo, os casos de recurso são raros.

Existe ainda a possibilidade de o MPPE solicitar medidas protetivas para a mulher vítima de violência, quando toma ciência do deferimento de outras medidas. Para o promotor, em regra, as medidas deferidas são afastamento do lar, proibição de contato e proibição de aproximação. Mas, em casos que eles considerem necessária outra medida, como suspensão da visitação, eles chamam a vítima para conversar e em caso de concordância podem fazer de ofício a solicitação da medida ausente do pedido inicial, ou orientá-la a fazer esse requerimento junto à defensoria.

Segundo o entrevistado, em regra existe concordância, na Vara em que trabalha, entre a avaliação do Judiciário e do MPPE no caso de indeferimento das medidas protetivas. Esses casos são uma minoria e os motivos do indeferimento referem-se ao tipo de violência e de relação entre vítima e acusado, à existência ou não de uma hipossuficiência da mulher na relação. Afirma que dos 12 mil processos de sua Vara apenas 1 resultou em morte e deixa claro que erro na avaliação, neste caso, teria sido da polícia civil. Esses números embasam sua avaliação absolutamente positiva a respeito da eficácia e da importância das medidas protetivas no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Em sua fala, o promotor chama atenção para o fato de que existem 6 Varas de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no estado, mas só um cargo de promotor criado que é o dele, o que significa que ele tem dedicação exclusiva e os outros acumulam essa função com o trabalho em outras varas. Essa questão também foi mencionada pela juíza presente na reunião da Câmara Técnica para amenizar as críticas que estavam sendo feitas às suas colegas.

O entrevistado defende, ainda, que existe um certo descaso institucional com a temática, como se este fosse um problema menos importante do que os outros tantos que o Ministério Público, de forma geral, tem que lidar.

[...] geralmente, a questão da violência doméstica contra a mulher é vista como algo pequeno, de pouco interesse de juízes, promotores e delegados. Essa é a verdade, há um desinteresse. Sem medo de errar, há um preconceito em trabalhar com essa área, em dar a devida importância para uma violência que, para mim, é a mãe de todas as violências (Promotor).

O membro do MPPE entrevistado acredita que o papel do MPPE é o de induzir políticas públicas e explicou em detalhes uma iniciativa recente do núcleo, a criação de um *software* para organizar informações relevantes para a formulação de políticas públicas mais eficazes no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. De acordo com seu relato, através do *software*, foi possível identificar o tempo transcorrido entre o requerimento e o deferimento ou indeferimento da medida protetiva que atualmente é de 30 dias. Resposta que está bem aquém da necessidade de proteção urgente da mulher em situação de violência.

A defensoria pública especializada na vítima pode atuar solicitando a medida protetiva,

complementando o pedido que vem da DEAM e ainda está presente em todas as fases do processo. Além disso, a defensora afirma acompanhar o andamento da medida protetiva depois de seu deferimento, quando provocada pela parte. Ao falar do acompanhamento da medida, teceu muitos elogios a Patrulha Maria da Penha e ao Monitoramento Eletrônico.

Afirma que seu dever é dar os esclarecimentos necessários às mulheres em situação de violência e, ao mencionar essa missão, traz à tona o fato de que dificilmente os céleres prazos estipulados pela LMP são cumpridos na prática.

A gente está aqui para dar o apoio a essa mulher, os esclarecimentos devidos na área jurídica. Quando há um descumprimento, a gente fica sabendo através dessa mulher. Então, quando essa mulher vem e provoca a Defensoria afirmando que está havendo um descumprimento eu peticiono informando ao Poder Judiciário que está havendo descumprimento e vou pedir que tome a providência devida. As providências devidas, aqui, no Estado, hoje, estamos com duas coisas maravilhosas que são a Patrulha Maria da Penha e a tornozeleira eletrônica (Defensora).

De acordo com seu relato, não é tão comum a Defensoria fazer a solicitação da medida protetiva. Corroborando as falas dos outros atores, a defensora também afirmou que a principal porta de entrada das medidas protetivas é a delegacia. Contudo, afirmou que em muitos casos a Defensoria atua no sentido de complementar esse requerimento de medidas protetivas. Em sua avaliação da eficácia da medida protetiva, a defensora apresentou uma reflexão crítica sobre o trabalho da rede de proteção à mulher e as burocracias institucionais dos órgãos que a compõem. Avalia positivamente, reconhece a importância, mas destaca que a eficácia depende da capacidade de atender em tempo hábil a demanda solicitada.

Entrevistamos o policial militar responsável pela coordenação da Patrulha Maria da Penha. A Patrulha Maria da Penha é um projeto novo dentro da PM-PE e está em execução há um ano. Contudo, os operadores que fazem parte da rede de proteção à mulher vítima de violência, como vimos, depositam bastante esperança nesse projeto para a melhora do acompanhamento das medidas protetivas.

A patrulha atuaria na fase pós-deferimento da medida, fazendo o acompanhamento e a fiscalização de seu cumprimento. Para tanto, uma equipe de policiais faria visitas sistemáticas à vítima e ao acusado durante a vigência da medida.

A Polícia Militar procura monitorar o cumprimento das medidas protetivas estabelecidas pela Lei, que são solicitadas pelas Delegacias Especializadas da Polícia Civil e pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, procura agir em parceria complementando a ação das Delegacias Especializadas e visando aumentar a cultura de punibilidade e sanção aos agressores, para que haja uma maior eficácia da Lei (Coordenador da Patrulha Maria da Penha).

O entrevistado faz uma avaliação positiva das medidas protetivas, porque acredita que a existência de uma punição eficaz é capaz de conter não só um crime específico, mas também de dissuadir o cometimento de outros.

Certamente. Se não houvesse a sanção seria uma forma de incentivar a continuidade desse processo e ninguém quer que aconteça. Com certeza, com a punição, com essas medidas, com a publicidade, com o pessoal que está sendo preso, está sendo tolhida a liberdade, certamente é um fator preponderante para a diminuição e erradicação desses casos, no futuro (Coordenador da Patrulha Maria da Penha).

O entrevistado acredita que a coordenação entre o reforço da rede de proteção à mulher, melhorando o serviço prestado às vítimas de violência, e as políticas educacionais e preventivas seria possível impedir que as mulheres entrem num ciclo de violência e sejam agredidas múltiplas vezes.

Durante a pesquisa, conversamos também com o Gerente do Centro de Monitoramento Eletrônico

de Reeducação (CEMER) para ouvir a sua opinião sobre o papel do CEMER dentro da LMP e o seu impacto específico no âmbito das medidas protetivas.

O monitoramento eletrônico para os casos da Lei Maria da Penha é uma ação recente do Governo do Estado de Pernambuco, que tem menos de um ano de vigência, e é coordenada por duas secretarias de estado, a SERES (que cuida do agressor) e a Secretaria da Mulher (que faz o acompanhamento da vítima). Como no caso da Patrulha Maria da Penha, o monitoramento eletrônico aparece nas falas dos nossos informantes como um mecanismo de aperfeiçoamento do controle das medidas protetivas.

Há aproximadamente 06 (seis) meses, nós estamos utilizando a Lei Maria da Penha. Nos casos de Lei Maria da Penha, inicialmente, nós tivemos algumas dificuldades em relação à expedição das sentenças. No caso, nas decisões nesse sentido. A partir disso, em parceria com a Secretaria da Mulher, nós já fizemos algumas reuniões com as Juízas e estamos tentando, dentro do possível, padronizar os procedimentos (Gerente do Centro de Monitoramento Eletrônico de Reeducação).

Para os casos da LMP, o monitoramento funciona da seguinte forma: primeiro, são criados os limites, as áreas de exclusão para que a vítima esteja realmente protegida. Desse modo, a equipe precisa ter o acesso aos dados da vítima, estabelecer os critérios, para então informá-la das regras e treiná-la no uso do equipamento. Só depois do cumprimento dessa etapa é que se poderia abordar o agressor. Mas na prática nem sempre tem acontecido dessa forma, especialmente quando o monitoramento é condição para a liberdade de um réu preso, que já está no final do prazo legal de sua prisão.

Nesse momento inicial, o monitoramento eletrônico só está sendo aplicado aos casos mais graves com réu preso que está para sair da prisão. Quem decide sobre a necessidade do monitoramento é o Judiciário, mas a polícia também pode solicitar.

Segundo o gerente do CEMER, a principal dificuldade atualmente reside nessa padronização dos procedimentos entre os órgãos, pois, em sua opinião, para que o monitoramento funcione é preciso trabalhar com critérios e limites bem definidos. E tais critérios precisam estar especificados nas decisões que preveem o monitoramento do agressor.

Na segunda fase da pesquisa, foram realizadas 14 entrevistas com mulheres vítimas de violência que solicitaram medidas protetivas. Dessa amostra, 10 tiveram medidas deferidas e 4 tiveram medidas indeferidas. A maioria das mulheres tinha pouca escolaridade (algumas demonstraram um pouco de dificuldade de se expressar, inclusive) e faziam parte do que se convencionou chamar de *nova classe média*. Em termos de faixa etária, a amostra foi bem variada (entrevistamos mulheres de menos de 30 anos e mulheres com mais de 60 anos).

A maioria das mulheres entrevistadas não sabia da existência das medidas protetivas, até procurarem a DEAM (principal porta de entrada no Sistema de Justiça Criminal), ou algum outro órgão da rede de proteção à mulher vítima de violência. O Centro de Referência Clarice Lispector foi bastante citado, como um lugar de conhecimento das medidas protetivas e dos direitos, pois fizemos o recrutamento das entrevistas lá, o que não diminui em nada o valor do trabalho realizado naquele espaço.

As mulheres tomam a decisão de ir à delegacia por motivos variados, às vezes, é a evolução da violência (quando há uma agressão física); às vezes, alguém encoraja (um parente, uma amiga) e outras vezes alguém encaminha para o Clarice Lispector e depois de serem atendidas lá, elas decidem procurar a polícia. Não existe um padrão nesse sentido, depende da trajetória pessoal de cada mulher.

Quando eu sofri a agressão. Era algo que eu já tinha cabeça, caso acontecesse alguma coisa eu não ia ficar calada. Quando aconteceu eu disse ao meu ex-marido que ia à delegacia prestar queixa. Lá na delegacia me disseram que existia a medida protetiva que era determinada pela Justiça e que tinha um limite de distância que a pessoa teria que ficar de mim. Perguntaram

se eu queria essa medida e, por conta da situação, eu disse que queria. Eu só achei um pouco demorado (Mulher 8).

Na imensa maioria dos casos, é a primeira vez que a medida protetiva, um direito que não sabiam que tinham, é solicitada. A notificação da mulher do deferimento ou indeferimento da medida é feita pelo oficial de justiça, mas nem sempre, especialmente nos casos de indeferimento, elas entendem o teor das decisões. Quando isso acontece, recorrem à delegacia especializada, à defensoria ou ao Clarice Lispector – que são os órgãos mais acessíveis por assim dizer - para receber maiores esclarecimentos.

Houve o caso de uma entrevistada que teve a medida indeferida, mas durante a entrevista se comportou como se a decisão não tivesse sido tomada ainda, evidenciando a sua dificuldade em compreender o procedimento.

A sensação de segurança não está diretamente relacionada à concessão da medida, mas claro que quando o sistema de Justiça funciona em tempo razoável, a sensação de segurança da mulher aumenta. Às vezes, quando a notificação da concessão da medida chega, a mulher sente-se amparada, mas se o agressor arruma meios para driblar e continuar ameaçando, sem uma punição rápida, essa sensação de segurança se esvai. Os casos de descumprimento são bastante comuns.

Afora isso, tem os casos – especialmente os de afastamento do lar – em que o agressor fica rondando, portanto descumprindo a medida, mas a própria vítima, por conta dos filhos, não quer denunciar, porque não quer que ele vá preso. Então, acaba optando por viver com medo.

O que vai determinar a sensação de segurança da mulher, e sua percepção de que a medida está funcionando, é o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento da medida. Nos casos em que ela tem que comunicar à polícia o descumprimento e a resposta demora a ser dada, de fato a sensação de segurança é reduzida.

A despeito das críticas, nenhuma das mulheres invalida a existência do instrumento. Acham ótimo que ele exista, só demandam mais eficácia, mais rapidez ou serem contempladas por ele, quando acham que o seu direito foi negligenciado (nos casos de indeferimento).

A Patrulha Maria da Penha é um programa novo, mas algumas das entrevistadas receberam a sua visita. De acordo com seus relatos, as visitas não são sistemáticas, mas pontuais. Foram visitadas uma vez apenas. Somente nos casos de monitoramento eletrônico é que houve mais de uma visita. Durante a visita, os policiais perguntam às vítimas e a seus familiares o que está acontecendo, se o agressor está descumprindo a medida etc. Mas, em vários casos, eles realizam a patrulha mesmo sem a vítima estar presente no domicílio.

O bom atendimento e a resposta célere ajudam a empoderar essas mulheres e as encoraja a seguir em frente, a seguir provocando as agências quando for preciso, para garantirem os seus direitos. Nessas falas dificilmente aparece uma resposta preocupada com políticas preventivas de longo prazo, o que elas demandam é a resolução rápida de seus problemas.

Em geral, a avaliação que as mulheres fazem da rede é bastante positiva. Mesmo as que tiveram medidas indeferidas acabam tendo uma boa impressão, por conta da acolhida que receberam no Centro Clarice Lispector. Contudo, existem queixas especialmente do atendimento recebido em órgãos não especializados no enfrentamento da violência de gênero.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados aqui apresentados, dando conta da aplicação e do acompanhamento das medidas protetivas de urgência em três capitais brasileiras, cada uma delas com trajetórias institucionais específicas para o enfrentamento do problema, são bastante ricos e esclarecedores sobre as idas e vindas, os avanços e dificuldades ainda enfrentadas para que as mulheres vítimas de violência possam encontrar aquilo que pretendem ao encaminhar o caso à polícia e se submeterem à administração do conflito pelo Poder Judiciário.

De maneira geral, e procurando realizar uma síntese daquilo que encontramos em cada uma das cidades pesquisadas, é possível apontar as seguintes constatações:

- A porta de entrada da grande maioria dos casos no sistema de Justiça é via Delegacias de Atendimento à Mulher, seja quando buscam diretamente o registro de ocorrência, seja quando encaminhadas pela Polícia Militar. A percepção das mulheres a respeito do atendimento varia, desde aquelas que relatam terem sido muito bem atendidas, esclarecidas e encaminhadas, até as que manifestam um profundo desconforto com a forma como foram atendidas na Delegacia. De qualquer forma, qualquer política que pretenda garantir uma melhor acolhida às mulheres vítimas de violência passa pela qualificação dos serviços das Delegacias da Mulher, o que inclui também os serviços de perícias, que têm como exemplo bem sucedido a chamada Sala Lilás, em Porto Alegre, projeto desenvolvido pelo Instituto Geral de Perícias do Rio Grande do Sul.

- Uma vez feito o registro da ocorrência e encaminhado o caso ao Poder Judiciário, o desafio que se coloca diz respeito à necessária rapidez para a análise e deferimento da medida protetiva de urgência. A previsão da Lei é de que em no máximo 96h a medida, caso se avalie necessário, seja deferida e a mulher comunicada do deferimento. Não é o que acontece em grande parte dos casos, de acordo com os relatos tanto dos servidores quanto das mulheres atendidas. Embora haja situações em que a previsão legal foi cumprida, o tempo médio de tramitação até o deferimento tem ficado em torno de 30 dias, o que pode significar tanto a total ineficácia da medida quanto o descrédito da vítima sobre a capacidade do sistema oferecer de fato uma proteção contra novas violências. Em grande medida, a possibilidade de dar andamento ao pedido em tempo hábil tem dependido, pelo que pudemos constatar, tanto da iniciativa pessoal de delegadas e juízas, quanto da existência de uma estrutura adequada para que não haja uma excessiva sobrecarga de trabalho nas Delegacias e Juizados.

- Quanto aos critérios para a concessão da medida, também há disparidade, levando a situações em que as mulheres manifestam descontentamento quanto à falta de preocupação do Judiciário para com a sua situação específica. Pelo que pudemos constatar, os melhores resultados neste caso foram obtidos por juízas que optaram por dar prioridade ao pedido e à palavra da mulher, mesmo correndo o risco de uma posterior revogação da medida por desnecessária. O fato é que, na ponderação de riscos, a avaliação feita é de que uma medida de afastamento e manutenção de distância é sempre mais adequada do que a possibilidade de novas agressões. Somente em casos onde fica evidente a tentativa de utilização dos mecanismos de proteção para a obtenção de ganhos patrimoniais ou de outro tipo se justifica o indeferimento da medida, mas são minoritários em relação a um padrão em que o pedido é importante, no mínimo, para garantir o direito da mulher de ter sua vontade respeitada, com respeito à sua intimidade e integridade física e moral.

- Quanto à eficácia das medidas, as três cidades estudadas apresentam experiências importantes, todas elas vinculadas à participação ativa de programas específicos das Polícias Militares, com visitação e acompanhamento das mulheres sob a tutela das medidas protetivas. A existência destes programas, ainda muito recentes, tem encorajado e dado a elas maior confiança na efetividade dos mecanismos judiciais de enfrentamento da violência. Por outro lado, as carências de efetivo, ou a falta de prioridade para estes programas, acaba fazendo com que em alguma medida sejam experiências piloto ainda não consolidadas, e colocadas sobre constante pressão no sentido do seu esvaziamento. Os resultados até aqui apresentados, no entanto, permitem afirmar que, ao contrário, seria importante sua ampliação, para que as visitas aconteçam não apenas esporadicamente, mas de forma periódica, assim como

o atendimento a chamados em casos de emergência. Da mesma forma, os programas de monitoramento eletrônico aparecem como uma possibilidade interessante de garantia das medidas de afastamento e manutenção de distância, evitando o encarceramento do acusado.

Por fim, os três contextos analisados oferecem perspectivas promissoras para o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de enfrentamento da violência de gênero, apontando caminhos capazes de evitar novos casos, encorajar as mulheres, e aumentar o nível de confiança nas instituições de segurança e Justiça. Mas as entrevistas com as mulheres vítimas revelam também uma insatisfação latente com a ausência de mecanismos que vão além do tratamento penal do conflito, garantindo atendimento psicológico e assistência social para situações em que muitas vezes por trás do conflito e da violência encontramos uma grande precariedade material, ou transtornos e sofrimento psíquico que poderiam e deveriam ser enfrentados de forma mais ampla. Os desafios ainda são imensos para a garantia de direitos pelo Estado brasileiro, mas a experiência trilhada a partir da edição da Lei 11.340/2006 mostra que o engajamento institucional de diferentes atores estatais, aliado à participação ativa de grupos da sociedade civil, e com o constante monitoramento e avaliação das políticas implementadas, são o caminho mais promissor para apontar as dificuldades e as possibilidades de superação, na direção de uma sociedade mais justa, democrática e garantidora dos direitos de todos os seus integrantes.

## 6 RECOMENDAÇÕES

- 6.1 Tendo em vista o fato de que a porta de entrada da grande maioria dos casos no sistema de Justiça é via Delegacias de Atendimento à Mulher, seja quando buscam diretamente o registro de ocorrência, seja quando encaminhadas pela Polícia Militar, considera-se que qualquer política que pretenda garantir uma melhor acolhida às mulheres vítimas de violência passa pela qualificação dos serviços de atendimento nas Delegacias da Mulher, desde o acolhimento e a coleta do depoimento da mulher até o serviço de perícia e encaminhamento do caso ao Poder Judiciário. Neste sentido, sugere-se que haja programas de capacitação permanente dos servidores que atuam nas Delegacias, programas específicos para a produção de provas periciais, nos moldes da “Sala Lilás”, e a garantia da estrutura necessária para dar conta da demanda de casos, com o encaminhamento ágil tanto das solicitações de medidas protetivas de urgência quanto do inquérito policial;
- 6.2 Tendo em vista o fato de que a previsão da lei é de que em no máximo 96h, a medida protetiva de urgência seja avaliada e, quando for o caso, deferida e a mulher comunicada do deferimento, e levando em conta que em nenhuma das capitais estudadas este prazo é cumprido, ficando muitas vezes o tempo médio para o deferimento ou não da medida em torno de 30 dias, sugere-se que haja uma padronização de procedimentos no trâmite entre a Delegacia e o Poder Judiciário, e que uma vez chegando à Vara Judicial ou Juizado haja um acompanhamento informatizado do tempo de tramitação do pedido, assim como a rápida comunicação à mulher sobre o resultado de sua solicitação. Para tanto, também é importante o aparelhamento das Varas e Juizados especializados no atendimento dos casos previstos pela Lei 11.340/2006, para que possam dar conta da demanda. Da mesma forma, considera-se adequado o critério apresentado por alguns juízes, que diante da falta de fundamentação do pedido ou de fundada dúvida a respeito da pertinência da medida, optam pelo deferimento, uma vez que entendem que a desatenção para com a solicitação encaminhada poderá produzir consequências mais graves do que aquelas decorrentes da imposição da medida à parte acusada;
- 6.3 Para a garantia da eficácia das medidas, os três casos estudados permitem sugerir que há a necessidade de programas específicos que, uma vez deferido o pedido de medida protetiva pelo Poder Judiciário, garantam a efetividade das mesmas. De maneira geral, tem sido atribuição das Polícias Militares a realização deste acompanhamento, e tem havido sucesso quando são cumpridos alguns critérios, como a informação rápida sobre o deferimento da

medida e o perfil dos envolvidos, e garantia de estrutura para que possa ocorrer a visitação e acompanhamento das mulheres sob a tutela das medidas, que inclui, além do efetivo e viaturas necessárias para dar conta da demanda, a capacitação específica dos policiais que atuam neste acompanhamento. Também se sugere a ampliação dos programas de monitoramento eletrônico para a garantia das medidas de afastamento e manutenção de distância, mecanismo que, para sua utilização, deve sempre ser utilizado como último recurso antes da prisão preventiva do acusado, e com a preocupação de evitar a estigmatização e qualquer outro prejuízo ao indivíduo monitorado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de e CELMER, Elisa Girotti. **Violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo uma análise da LEI Nº 11.340/2006**. Boletim IBCCRIM, v. 170, p. 12-13, 2007.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Sistema Penal e Violência de Gênero Análise Sócio-Jurídica da Lei 11.340/06**. Sociedade e Estado, v. 23, p. 113-135, 2008.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de e CRAIDY, Mariana. **Conflitos de Gênero no Judiciário: a aplicação da Lei 11.340/06 pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar de Porto Alegre/RS**. In: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. (Org.). *Relações de Gênero e Sistema Penal - Violência e Conflitualidade nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. 1ed. Porto Alegre - RS: EDIPUCRS, 2011, v. 1, p. 11-40.

\_\_\_\_\_ e VASCONCELLOS, Fernanda. **A Lei Maria da Penha e a administração judicial de conflitos de gênero: Inovação ou reforço do modelo penal tradicional?**. Dilemas, v. 5, p. 549-568, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli e VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. **A Administração Judicial de Conflitos de Gênero e a Lei 11.340/2006** In: SENTO-SÉ, MOTA e SINHORETTO (org.). *Sensibilidades Jurídicas e Sentidos da Justiça na Contemporaneidade* 1ed. Rio de Janeiro : Editora da UFF, 2013, v.1, p. 121-140.

GREGORI, Maria Filomena. 2006. **Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos**. Debert, Guita G.; Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs). *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP, pág.: 57-87.

GREGORI, Maria Filomena. **Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAGE, Lana et. al. **As delegacias especializadas de atendimento à mulher no Estado do Rio de Janeiro na visão de suas delegadas**. In: LIMA, Roberto Kant; EILBAUM, Lucia; PIRES, Lenin (orgs.) *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PASINATO, Wânia e SANTOS, Cecília M. dos. **Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços**. Pesquisa de Opinião com as Mulheres de Belo Horizonte. 2009. Campinas : PAGU/UNICAMP/CEPLAES/IDRC.

PASINATO, Wânia. **Acesso a Justiça e Violência contra a Mulher em Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2012.

PASINATO, Wania. **Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: mulheres, violência e acesso à justiça**. XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais, 26 a 28 de outubro de 2004.

SPM. 2006. **Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher**. Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Disponível em [www.presidencia.gov.br/spmulheres](http://www.presidencia.gov.br/spmulheres)

SPM. 2007. **Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Balanço das Ações. 2006-2007**. Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Disponível em [www.presidencia.gov.br/spmulheres](http://www.presidencia.gov.br/spmulheres)

UNODC. **Respostas para a Violência Baseada em Gênero no CONE SUL: Avanços, desafios e experiências regionais**. Relatório Regional. 2011. DF: UNODC/ONU Mulheres. 98 pag.

VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. **A família, a violência e a justiça: conflitos violentos familiares, Lei Maria da Penha e concepções jurídicas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Revista Civitas, Vol. 13, Nº 1 (2013): Dossiê Violência e sociedade.







SECRETARIA NACIONAL DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

MINISTÉRIO DA  
**JUSTIÇA E CIDADANIA**

