



PADHUM

PROGRAMA DE ATUAÇÃO EM
DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

**ENFRENTAMENTO DO
FEMINICÍDIO E DA VIOLÊNCIA
PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER**

**DIREITOS DAS PESSOAS
EM SITUAÇÃO DE RUA**



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça



SECINST
SECRETARIA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça



SECINST
SECRETARIA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça



SECINST
SECRETARIA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS



PADHUM
PROGRAMA DE ATUAÇÃO EM
DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

PLANOS DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

ENFRENTAMENTO DO FEMINICÍDIO E DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER

DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

VOLUME I

PADHUM – PROGRAMA DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

© 2021 by Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Editoração Eletrônica e Capa

Renê da Silva Caldas

PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
Av. Prof. Carlos Cunha, 3261, Calhau
CEP: 65076-820. São Luís-MA
Fone: (98) 3219-1600 - (98) 3219-1624
Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte (CIP)
Biblioteca da Procuradoria Geral de Justiça

Maranhão. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Secretaria para Assuntos Institucionais.

Planos de Atuação em Defesa de Direitos Humanos: enfrentamento do feminicídio e da violência psicológica contra a mulher: direitos das pessoas em situação de rua. – São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2021.

248 p.: il. - (PADHUM - Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos; v. 1)

v. 1. : il.

1. Ministério Público - Maranhão. 2. Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos. 3. Violência contra a mulher. 4. Pessoas em situação de rua. I. Título.

CDU 347.963(812.1)



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça

PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
Procurador-Geral de Justiça

Theresa Maria Muniz Ribeiro de La Iglesia
Promotora de Justiça
Chefe de Gabinete da PGJ

Lize de Maria Brandão de Sá Costa
Procuradora de Justiça
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos

Regina Maria da Costa Leite
Procuradora de Justiça
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos

CORREGEDORIA GERAL DO MP - CGMP
Themis Maria Pacheco de Carvalho
Procuradora de Justiça
Corregedora-Geral do Ministério Público

OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Maria Luiza Ribeiro Martins
Procuradora de Justiça
Ouvidora-Geral do Ministério Público

SECRETARIA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS - SECINST
José Márcio Maia Alves
Promotor de Justiça - Diretor

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO -SEPLAG
Carlos Henrique Rodrigues Vieira
Promotor de Justiça - Diretor

DIRETORIA GERAL DA PGJ
Júlio César Guimarães
Diretor-Geral

ASSESSORIAS DA PGJ

Lúcia Cristiana Silva Chagas
Promotora de Justiça
Assessora-Chefe da Assessoria do Procurador-Geral de Justiça

Danilo José de Castro Ferreira
Promotor de Justiça
Assessor-Chefe da Assessoria Especial de Investigação

Ednarg Fernandes Marques
Promotor de Justiça
Assessor-Chefe da Assessoria Técnica/ASTEC

CENTROS DE APOIO OPERACIONAL

Cristiane Gomes Coelho Maia Lago
Promotora de Justiça - Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos e Cidadania - CAOP/DHC

Eduardo Borges Oliveira
Promotor de Justiça - Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação - CAOP/EDUCAÇÃO

Alenilton Santos da Silva Júnior
Promotor de Justiça - Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e das Pessoas com Deficiência - CAOP/PIPD

Maria da Glória Mafra Silva
Promotora de Justiça - Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Saúde - CAOP/Saúde

Lítia Costa Cavalcanti
Promotora de Justiça - Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Consumidor - CAOP/Consumidor

Luís Fernando Cabral Barreto Júnior
Promotor de Justiça - Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural - CAO/UMA

Marco Aurélio Ramos Fonseca
Promotor de Justiça - Coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal - CAOP/Crim

Nahyma Ribeiro Abas
Promotora de Justiça
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP/ProAd

Gleudson Malheiros Guimarães
Promotor de Justiça
Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude - CAOP/IJ

Sandro Carvalho Lobato de Carvalho
Promotor de Justiça
Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri

Sandra Fagundes Garcia
Promotora de Justiça
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Enfrentamento à Violência de Gênero

COORDENADORIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS E INTELIGÊNCIA - CAEI
GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE COMBATE ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS - GAECO/MA
Luiz Muniz Rocha Filho
Promotor de Justiça - Coordenador

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO - ESM
Karla Adriana Holanda Farias Vieira
Promotora de Justiça
Diretora da Escola Superior do Ministério Público

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA - CPMP

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau Presidente

José Antonio Oliveira Bents
Regina Lúcia de Almeida Rocha
Maria dos Remédios Figueiredo Serra
Iracy Martins Figueiredo Aguiar
Ana Lúcia de Mello e Silva Moraes
Lígia Maria da Silva Cavalcanti
Krishnamurti Lopes Mendes França
Raimundo Nonato de Carvalho Filho
Selene Coelho de Lacerda
José Henrique Marques Moreira
Domingas de Jesus Fróz Gomes
Francisco das Chagas Barros de Sousa
Clodenilza Ribeiro Ferreira
Terezinha de Jesus Anchieta Guerreiro
Regina Maria da Costa Leite

Flávia Tereza de Viveiros Vieira
Paulo Roberto Saldanha Ribeiro
Teodoro Peres Neto
Rita de Cassia Maia Baptista
Marco Antonio Anchieta Guerreiro
Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro
Sâmara Ascar Sauaia
Themis Maria Pacheco de Carvalho
Maria Luíza Ribeiro Martins
Mariléa Campos dos Santos Costa
Joaquim Henrique de Carvalho Lobato
Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf
Eduardo Daniel Pereira Filho
Carlos Jorge Avelar Silva
Lize de Maria Brandão de Sá Costa

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2019-2021)

TITULARES

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Themis Maria Pacheco de Carvalho
CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Domingas de Jesus Fróz Gomes
CONSELHEIRA

Francisco das Chagas Barros de Sousa
CONSELHEIRO

Joaquim Henrique de Carvalho Lobato
CONSELHEIRO

Mariléa Campos dos Santos Costa
CONSELHEIRA

Carlos Jorge Avelar Silva
CONSELHEIRO

SUPLENTES
Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro
Regina Maria da Costa Leite

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2021-2023)

TITULARES

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Themis Maria Pacheco de Carvalho
CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Joaquim Henrique de Carvalho Lobato
CONSELHEIRO

Regina Maria da Costa Leite
CONSELHEIRA

Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro
CONSELHEIRA

Mariléa Campos dos Santos Costa
CONSELHEIRA

Lize de Maria Brandão de Sá Costa
CONSELHEIRO

SUPLENTES
Francisco das Chagas Barros de Sousa
Domingas de Jesus Fróz Gomes
Carlos Jorge Avelar Silva
Marco Antonio Anchieta Guerreiro

APRESENTAÇÃO

Não é novidade que o Ministério Público é órgão vocacionado à defesa dos direitos dos hipossuficientes, já que a Constituição Federal de 1988 atribuiu à instituição a incumbência de defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, e que é sintomático admitir que os públicos estigmatizados e alijados da garantia de direitos são exatamente os que comumente batem na porta das promotorias em busca da efetivação das promessas materiais positivas asseguradas pela social-democracia brasileira.

Contudo, é preciso entender a extensão dos reclames e vislumbrar as prioridades que a própria sociedade aponta, além de ter a capacidade de nos organizarmos institucionalmente para criar meios estratégicos de atuação responsiva aos anseios sociais e que também sejam estruturados internamente, com o uso otimizado e inteligente da força de trabalho de que dispomos e das ferramentas tecnológicas e humanas que conseguimos agregar ao longo do tempo. É esse o esforço organizacional que temos feito e que redonda agora na instituição do Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM), do Ministério Público do Maranhão.

Logo no início da minha administração, incumbi a Secretaria para Assuntos Institucionais de conceber o programa que ora lançamos, formado por planos de atuação com o objetivo de promover a resolução de problemas que, após um minucioso levantamento de dados, se apresentariam como mais aviltantes à dignidade dos maranhenses. Depois de criterioso trabalho, o Diretor da SECINST e sua equipe técnico-científica apontaram seis eixos a serem trabalhados de forma prioritária e deflagrou um cronograma metodológico de concepção de conteúdo científico e pragmático para sugerir e desenvolver estratégias de atuações poderosas concebidas em planos de atuação que trouxessem resultados úteis e transformadores a partir do tratamento institucional das seguintes questões: enfrentamento da violência psicológica contra a mulher, prevenção e consequências do feminicídio; defesa de direitos de pessoas em situação de rua; combate ao racismo, à LGBTfobia e à intolerância religiosa; defesa de direitos de pessoas que vivem com HIV/AIDS; defesa de direitos de comunidades quilombolas; e o enfrentamento da insegurança alimentar.

Além da coordenação ativa da diretoria da SECINST e de todo o seu corpo técnico, o processo de construção desses planos contou também com a prestimosa colaboração de membros do Ministério Público, através de discussões em grupos de trabalho que refinaram a forma como colocaríamos em operação as estratégias eleitas para o enfrentamento dessas matérias. Foi um esforço cooperativo de construção institucional coletiva que resultou em um trabalho que será um marco para a invenção de como fazer um Ministério Público mais social e fomentador da promoção de dignidade humana no Maranhão.

Estamos lançando o PADHUM com os dois primeiros planos de atuação, de defesa da mulher e de direitos de pessoas em situação de rua, cuja execução terá a coordenação geral da SECINST e será conduzida pela competente coordenação



dos centros de apoio operacional de direitos humanos e de defesa da mulher. A metodologia aplicada na elaboração dos planos permite um cumprimento facilitado de suas etapas pelos órgãos de execução e um monitoramento ativo pelos centros de apoio, sem que seja necessário o sobrestamento da rotina das promotorias para que sejam emitidos relatórios, além de garantir o reconhecimento aos membros que se engajem nesses projetos, por ocasião das oportunidades de movimentação vertical na carreira.

Fica agora a expectativa de que o trabalho proposto pelo programa seja desenvolvido pelos membros da nossa instituição nas promotorias, para que gere os resultados desejados e ajude a mudar a realidade dos maranhenses que precisam da intervenção criativa e planejada do Ministério Público, no papel de fomentador de políticas públicas transformadoras e de parceiro do poder público na promoção do bem.

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão

NOTA DA COORDENAÇÃO

O Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM) que o Ministério Público do Maranhão apresenta à sociedade nesta oportunidade é composto por planos de atuação que orientam os membros da instituição para o enfrentamento de problemas que atentam de forma contundente contra a dignidade humana dos maranhenses.

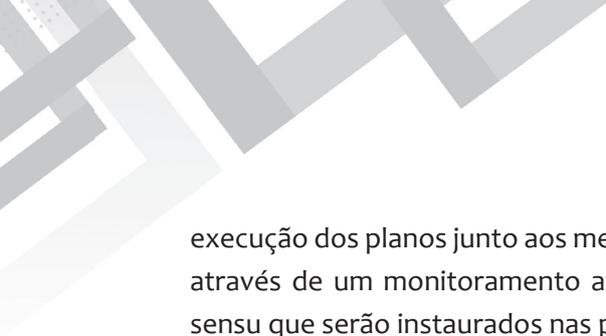
A proposta de atuação conjunta e articulada é fruto de um esforço de construção coletiva com base em minhas pesquisas no programa de pós-graduação stricto sensu em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, da Universidade Federal do Maranhão, e aperfeiçoadas pelo núcleo científico da Secretaria para Assuntos Institucionais do MPMA, sob minha coordenação à frente da sua Diretoria.

A concepção de conteúdo dos planos passou por quatro etapas que foram coordenadas mediante a metodologia Scrum de trabalho em equipe, em que foram exploradas as potencialidades da equipe envolvida da forma mais eficaz possível, a fim de que fossem alcançados os melhores resultados no menor tempo possível.

Como a construção dos planos foi concebida sob o formato acadêmico de pesquisa-ação, foram feitos levantamentos jurídicos e transdisciplinares prévios, para situar no tempo e no espaço as realidades brasileira e maranhense acerca dos problemas que seriam enfrentados, com a fixação de estratégias de intervenção que fossem de execução possível pelas estruturas física, tecnológica e de pessoal do Ministério Público do Maranhão. As propostas de execução dessas estratégias foram detalhadas em uma minuta inicial de recomendação para cada eixo do programa, a ser expedida pelo procurador-geral de justiça aos membros que estivessem no exercício do órgão de execução. Posteriormente, essa minuta foi submetida à análise de grupos de trabalho formados por promotores de justiça, com a monitoria do núcleo científico e a coordenação da diretoria da SECINST, em reuniões por videoconferência.

Como aperfeiçoamento do texto da recomendação e sua aprovação pelo procurador-geral de justiça, a SECINST contou com a parceria de servidores da SEPLAG (Secretaria de Planejamento e Gestão), que colaboraram na elaboração do projeto executivo de cada um dos planos, seguida das especificações feitas pela equipe SECINST acerca do que comporia o conteúdo das suas etapas, prazos e indicadores de resultados. Em seguida, com a colaboração do núcleo de apoio aos promotores de justiça (NAProm), a SECINST iniciou um minucioso trabalho de elaboração de peças jurídicas a serem oferecidas aos membros que deflagrarão a execução dos planos após receberem requisição formulada pelo procurador-geral nos casos das comarcas com a presença acentuada dos problemas trabalhados, ou nos casos em que os membros entenderem importante a adesão ao programa para enfrentar os problemas em suas comarcas, ainda que os números locais não sejam significativamente preocupantes.

Concluído esse trabalho de concepção de conteúdo, foram feitas pela SECINST reuniões de alinhamento institucional com as coordenações dos centros de apoio operacional de direitos humanos e de defesa da mulher, que assumirão a coordenação de



execução dos planos junto aos membros, com gerenciamento de cumprimento de etapas através de um monitoramento ativo perante os procedimentos administrativos stricto sensu que serão instaurados nas promotorias.

A Comissão Deliberativa do PADHUM, coordenada pela SECINST, se reunirá a cada seis meses com as coordenações dos CAOPs responsáveis pelo monitoramento da execução, para que sejam prestadas informações, consolidados os resultados e avaliada a possibilidade de adesão de novos planos ao programa, que tem prazo inicial de seis anos.

José Márcio Maia Alves

Promotor de Justiça e Diretor da SECINST

Coordenador-Geral do PADHUM

ATO-GPGJ - 122021

Institui o Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM) e dá outras providências.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO, no exercício de suas atribuições legais, especialmente daquelas previstas no art. 8º, inciso VI, da Lei Estadual nº 013/1991, e

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil possui como fundamento estruturante a dignidade da pessoa humana (art. 1º, CF/88);

CONSIDERANDO que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/88); reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/88); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, CF/88);

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 129 da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público zelar pela proteção dos direitos difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que, na perspectiva constitucional, o Ministério Público é função essencial à justiça, comprometido com a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e que o êxito na promoção da justiça supõe a efetiva proteção desses direitos;

CONSIDERANDO que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público;

CONSIDERANDO que, nos termos da Resolução nº 54/2017-CNMP, o planejamento nacional do Ministério Público brasileiro estabelece a necessidade de retornos úteis para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social e a indução de políticas públicas, objetivos que supõem a produção de resultados concretos e aptos a promover a efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela instituição, com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva;

CONSIDERANDO que a defesa dos interesses de pessoas em grupos em situação de vulnerabilidade familiar, social e econômica corresponde ao objetivo nº 11 do Planejamento Estratégico do Ministério Público do Maranhão, estipulado para o período de 2016-2021;

CONSIDERANDO que, nos termos da Resolução 80/2021-CNMP, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) recomenda que as Procuradorias Gerais priorizem a temática da violência de gênero no planejamento estratégico das unidades e ramos;

RESOLVE

Art. 1º. Fica instituído o Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM), no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, pelo período de seis anos, a ser coordenado pela Secretaria para Assuntos Institucionais (SECINST) em conjunto com os Centros de Apoio Operacional das áreas afins (CAOps), com o objetivo de realizar um diagnóstico da situação destes direitos no Maranhão e propor diretrizes para intervenções proativas e reativas da instituição voltadas ao enfrentamento das principais violações identificadas de direitos humanos das camadas mais vulnerabilizadas da sociedade maranhense.

Art. 2º. O PADHUM será inicialmente dividido em seis planos de atuação, que serão formulados ordenadamente pela SECINST, voltados aos seguintes eixos prioritários:

- I – Enfrentamento do feminicídio e da violência psicológica contra a mulher;
- II – Direitos das pessoas em situação de rua;
- III – Enfrentamento do racismo, da LGBTfobia e da intolerância religiosa;
- IV – Direitos das pessoas vivendo com HIV/AIDS;
- V – Direitos das comunidades quilombolas;
- VI – Enfrentamento da insegurança alimentar.

§1º. Cada plano de atuação contará com um estudo científico, no bojo do qual será feito um diagnóstico da problemática objeto do plano e levantadas as estratégias prioritárias de atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão, as quais serão instrumentalizadas a partir de uma Recomendação do Procurador-Geral de Justiça aos membros.

§2º. Para subsidiar a referida recomendação, além do estudo científico serão realizadas discussões com a participação de membros do Ministério Público do Estado do Maranhão no âmbito de Grupos de Trabalho.

§3º. Cada plano de atuação contará ainda com um Projeto Executivo, no qual constarão as metas e os indicadores para o cumprimento do plano e que servirão de parâmetro para o monitoramento.

Art. 3º. O membro que aderir aos planos de atuação de que trata o artigo anterior, promoverá no âmbito da respectiva promotoria de justiça a sua instauração por meio de Procedimento Administrativo Stricto Sensu (PASS), que deverá ser alimentado com informações e documentações que evidenciem o cumprimento das ações sugeridas nas recomendações, as quais serão monitoradas por busca ativa dos CAOPs, como representantes da Comissão de que trata o art. 4º, nos autos desses procedimentos, independentemente de informações prestadas pelos membros.

§1º. Nas Promotorias de Justiça em que forem identificadas as problemáticas objeto dos planos de atuação do PADHUM, caso não ocorra a adesão voluntária de que trata o caput, o Procurador-Geral de Justiça poderá, nos termos do art. 2º, inciso III, da Resolução nº 23/2017 do CNMP, requisitar a persecução das estratégias previstas no plano de atuação respectivo pela promotoria.

§2º. A adesão e cumprimento das metas e ações dos planos de atuação do PADHUM serão considerados para aferição do merecimento visando a promoção na carreira, conforme art. 5º, alínea “d”, da Resolução nº 001/2006 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, devendo o CAOp respectivo atestar e informar à Corregedoria Geral, mediante declaração, o cumprimento dos prazos e do conteúdo acerca das medidas previstas no projeto executivo do respectivo plano de atuação.

Art. 4º. Fica instituída a Comissão Deliberativa do PADHUM, a ser coordenada pela Diretoria da SECINST, com o objetivo de monitorar e avaliar as ações do programa, assim como de decidir sobre a incorporação de projetos executivos da instituição afetos à defesa de direitos humanos, a ser composta por:

I – Diretor(a) da SECINST;

II – Diretor(a) da SEPLAG;

III – Coordenador(a) do CAOp cuja temática corresponda ao conteúdo do objeto do projeto executivo e que seja responsável pelo seu monitoramento;

IV – Chefe de Gabinete do Procurador-Geral de Justiça.

Parágrafo único. Os coordenadores dos CAOps responsáveis farão relatório de monitoramento da execução dos projetos executivos dos planos de atuação do PADHUM para subsidiar a reunião semestral da comissão.

Art. 5º. Este ato entra em vigor na data da sua publicação.

Dê-se ciência e cumpra-se. Publique-se no Boletim Interno Eletrônico, no Diário Eletrônico do Ministério Público e no Diário da Justiça do Estado.

São Luís, 19 de outubro de 2021.

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça



SECINST
SECRETARIA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS

PLANO DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

ENFRENTAMENTO DO FEMINICÍDIO E DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER

FICHA TÉCNICA

PROPOSIÇÃO INSTITUCIONAL

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau - Procurador-Geral de Justiça

COORDENAÇÃO E CONCEPÇÃO DE CONTEÚDO

José Márcio Maia Alves - Diretor da Secretaria da Assuntos Institucionais (SECINST)

GESTÃO DE ELABORAÇÃO

Giovana Canaveira Furtado - Chefe de Gestão da SECINST

PESQUISAS E ELABORAÇÃO

Mariana Rodrigues Viana - Assessora Técnica da SECINST

Thiago Gomes Viana - Assessor Técnico da SECINST

Rossana Barros Pinheiro - Assessora Técnica da SECINST (até fev./21)

COELABORAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO

Cláudio Marcelo Araújo Amorim - Assessor de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

Samyr de Jesus Cutrim - Assessor Técnico da SEPLAG

GRUPO DE TRABALHO DE PROMOTORES

Alline Matos Pires - Promotora de Justiça

Emmanuel José Peres Netto Guterres Soares - Promotor de Justiça

José Márcio Maia Alves - Promotor de Justiça

Larissa Sócrates de Bastos - Promotora de Justiça

Lays Gabriella Pedrosa Souza - Promotora de Justiça

Marco Aurélio Batista Barros - Promotor de Justiça

Natália Macedo Luna Tavares - Promotora de Justiça

Rodrigo Freire Wiltshire de Carvalho - Promotor de Justiça

Sandra Fagundes Garcia - Promotora de Justiça

Sandro Carvalho Lobato de Carvalho - Promotor de Justiça

Selma Regina Sousa Martins - Promotora de Justiça

COORDENAÇÃO PARA EXECUÇÃO DO PLANO DE ATUAÇÃO

Sandra Fagundes Garcia - Promotora de Justiça (coordenadora - CAOP-Mulher)

Sumário

1 DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO: VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E FEMINICÍDIO	19
1.1 A violência psicológica e o feminicídio como pandemias na saúde e na segurança pública.....	19
1.2 Normativas internacional e nacional aplicáveis ao feminicídio e à violência psicológica.....	21
1.3 A violência psicológica como base da cadeia de violência de gênero: consequências para a saúde das vítimas	24
1.4 A violência psicológica a partir de mecanismos virtuais	29
1.5 O feminicídio como extremo da cadeia de violência de gênero: vítimas diretas e indiretas.....	32
2 DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE VIOLAÇÕES DE DIREITOS DE MULHERES NO ESTADO DO MARANHÃO	35
2.1 A expressividade das violações de direitos humanos de mulheres no estado do Maranhão.....	35
2.2 As especificidades das violações de direitos de mulheres no Maranhão	38
2.3 A localização espacial das violações de direitos humanos de mulheres no Maranhão	40
3 LEVANTAMENTO SOBRE A OFERTA DE POLÍTICA PÚBLICA DEFICITÁRIA, OU MESMO AUSÊNCIA DELA, POR REGIÃO, MICRORREGIÃO E MUNICÍPIOS	43
4 ENTIDADES DE INTERESSE SOCIAL, ORGANIZAÇÕES E/OU GRUPOS DE INTERESSE INFORMAIS: PAUTAS E DELIBERAÇÕES NA ESFERA PÚBLICA ABERTA E NOS CONSELHOS MUNICIPAIS	47
5 ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	55
5.1 Reeducação de agressores	55
5.2 Combate à violência psicológica.....	60
5.3 Acolhimento das vítimas secundárias do feminicídio	64
5.4 Incorporação de uma perspectiva de gênero para investigar, processar e julgar o feminicídio.....	67
5.5 Combate à publicidade sexista.....	68
5.6 Articulação para estruturação do sistema municipal de políticas para mulheres	70
5.7 Implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco.....	71
5.8 Da garantia do cumprimento das medidas protetivas de urgência.....	73

REFERÊNCIAS	75
RECOMENDAÇÃO n. 16/2021-GPGJ, de 19 de outubro de 2021.....	83
PROJETO EXECUTIVO	107

1 DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO: VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E FEMINICÍDIO

1.1 A violência psicológica e o feminicídio como pandemias na saúde e na segurança pública

A violência intrafamiliar de gênero, que envolve, dentre outras violações de direitos humanos, a violência psicológica e o feminicídio, apresenta-se como fenômeno global já diagnosticado pela Organização das Nações Unidas (ONU)¹ como pandemia, ou seja, problema reproduzido em escala planetária que foge ao controle das instituições de justiça, saúde e segurança pública.

Apresentando com ineditismo dados globais sobre a violência contra a mulher no mundo, o relatório *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*², compilado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), indica que a prática de violência intrafamiliar de gênero, em quaisquer modalidades em que se apresente, constitui grave violação de direitos humanos, além de sério problema de saúde pública.

Os estudos empíricos sobre violência intrafamiliar de gênero já constataram que o lar é um local inseguro para as mulheres nas variadas regiões do planeta. Neste sentido, relatório da ONU³ referente ao período de 2019 a 2020 apontou que 1 em cada 5 mulheres entre 15 e 49 anos havia sofrido *intimate partner violence - IPV* (violência conjugal) nos últimos 12 meses.

Em uma escala continental, os maiores índices de notificação de violência contra mulheres e meninas são identificados na Oceania⁴ (34,7%), Ásia (23%), África (21,5%), América Latina/Caribe (11,8%), Europa e América do Norte (6,1%)⁵.

1 ONU MULHERES BRASIL. **Violência contra as mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU Mulheres**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 12 de ago. 2020.

2 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud**. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/08/OMS_estimacionesmundialesyregionalesdelaviolenciacontralamujer2013.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

3 ONU WOMAN. **Progress of the world's women 2019–2020**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

4 Os dados não incluem Austrália e Nova Zelândia, conforme nota explicativa constante à página 180 do relatório da ONU Mulheres intitulado “Progress of the world's women 2019–2020”. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

5 ONU WOMAN. Op. Cit.

Investigação de alcance global⁶, realizada pela OMS, concluiu que ao menos 60% da população mundial feminina está sujeita à perpetração de diferentes variantes da violência de gênero, que podem compreender desde a violência psicológica (marco da implantação de uma cadeia de violência), até o feminicídio (marco extremo da cadeia de violência, consumado com a morte da vítima).

A OMS apontou ainda no resumo do informe do *Estudio Multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica*⁷ que a violência psicológica foi a mais recorrente em todos os dez países objeto do estudo, indicando que entre 20 e 75% das mulheres entrevistadas à época tinham sofrido algum tipo de abuso psicológico nos últimos 12 meses, o qual foi considerado pelas vítimas mais devastador do que a violência física.

No Brasil, os dados são preocupantes. De acordo com estudo do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020⁸, o país contabilizou 249.973 registros de lesão corporal dolosa praticada contra mulheres no ambiente doméstico, em 2018, e 267.930 registros, em 2019, o que pode ser entendido, estatisticamente, como 01 (um) registro de violência a cada 02 (dois) minutos no país.

Por sua vez, no primeiro semestre de 2020 o país registrou 113.332 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, o que representa uma queda nos índices em comparação a igual período no ano anterior, quando já tinham sido registradas 125.338 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, o que é interpretado pelo estudo não como redução dos casos de violência contra a mulher, mas sim subnotificação, visto que os casos de feminicídios seguiram em alta, nestes termos⁹:

Assim, a diminuição do registro de algumas ocorrências neste período representa menos uma redução de casos de violência contra a mulher e mais as dificuldades e obstáculos que as mulheres encontraram na pandemia para denunciar a situação de abuso a que estão submetidas, além da instabilidade sofrida no período pelos serviços de proteção, com diminuição do número de servidores e horários de atendimento e aumento das demandas. Esses fatores foram confirmados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, quando realizou monitoramento dos registros de ocorrências de feminicídios, homicídios de mulheres, lesão corporal dolosa, ameaça, estupro e estupro de vulnerável e concessões de medidas protetivas de urgência em 12 Ufs brasileiras entre os meses de março, abril e maio deste ano, constatando que durante esse período, houve queda no registro da maior parte desses crimes, com exceção da violência letal contra as mulheres, que apresentou crescimento. Além disso, as chamadas do 190 aumentaram neste período no Brasil, contrariando a ideia de que esse tipo de violência havia diminuído. Os dados apresentados indicam

6 ONU WOMAN. **Progress of the world's women 2019–2020**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf> . Acesso em: 03 jul. 2020.

7 OMS. **Estudio Multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica**. 2005. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/OMS_estudiomultipais_resumendelinforme1.pdf . Acesso em: 28 jun. 2021.

8 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf> . Acesso em: 22 jun. 2021.

9 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Op. Cit.

também que a redução do registro de boletins de ocorrência refletiu-se na quantidade de medidas protetivas de urgência concedidas, que apresentaram queda no período.

A inserção da perspectiva de saúde pública na análise de fenômenos complexos como o feminicídio e a violência psicológica compreende os prejuízos irreversíveis suportados pelas vítimas e seus familiares, bem como os reflexos diretos e indiretos implicados aos sistemas econômicos e políticos.

Nessa discussão, mulheres expostas à prática de quaisquer modalidades de violência, como por exemplo o feminicídio e a violência psicológica, estão sujeitas, além da morte, ao maior risco de desenvolverem distúrbios de saúde, partos com bebês mortos ou abaixo do peso, incidência de depressão e contaminação pelo vírus do HIV¹⁰.

Outras complicações advindas da exposição à violência psicológica também são elencadas pela literatura científica internacional, tais como suicídio, problemas de saúde sexual, abuso de substâncias entorpecentes, estresse pós-traumático, ansiedade, transtornos gastrointestinais, transtornos do sono e problemas alimentares¹¹.

1.2 Normativas internacional e nacional aplicáveis ao feminicídio e à violência psicológica

Atentas às consequências nefastas da violência intrafamiliar de gênero, em especial da violência psicológica e do feminicídio, organizações internacionais e estados nacionais têm promulgado normas em todo o mundo, tentando oferecer uma resposta institucional adequada ao problema.

A Convenção para Eliminação de todas as Formas de Violência contra a Mulher¹², também conhecida como Convenção de Belém do Pará, foi o primeiro tratado que explicitou detalhadamente os direitos humanos da mulher, dispondo de suporte normativo para reprimir quaisquer discriminações odiosas pautadas no gênero.

A Declaração de Pequim¹³, por sua vez, reconheceu expressamente as diferenciações impostas ao sexo feminino, em uma lógica social binária e sexista de gênero, impondo aos Estados signatários o compromisso de promover reformas políticas, sociais e econômicas, visando a emancipação das mulheres enquanto sujeitos de direitos.

10 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud.** Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/08/OMS_estimacionesmundialesyregionalesdelaviolenciacontra-lamujer2013.pdf . Acesso em: 23 jul. 2020.

11 PAN AMERICA HEALTH ORGANIZATION. BOTH, Sarah; CELIS, Ruiz; P, Ana; ADAMS, Jennifer. **Prevalence of intimate partner violence in the Americas.** Disponível em: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&slug=prevalence-of-intimate-partner-violence-in-the-americas-alessandra-guedes&Itemid=270&lang=en . Acesso em: 12 jul. 2020.

12 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher ("Convenção de Belém do Pará"), 1994.

13 QUARTA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE MULHERES. Declaração de Pequim, 1995.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹⁴, consistentes em uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (set/2015), composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030, com o fim de acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, consideram o alcance da igualdade de gênero o quinto objetivo.

No Brasil, a Lei 11.340/2006¹⁵, conhecida popularmente como Lei Maria da Penha, definiu expressamente as práticas comissivas e omissivas consideradas violência intrafamiliar de gênero, bem como os diferentes níveis de danos causados às vítimas nas esferas fisiológica, sexual, emocional, moral e patrimonial.

Atento às evidências internacionais já discutidas, o legislador brasileiro assegurou a todas as mulheres – independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, cultura, nível educacional, idade e religião –, direitos humanos que possibilitem viver sem violência, preservar a saúde física e mental, aperfeiçoando-se nas dimensões moral, intelectual e social (art. 2º da Lei 11.340/2006).

Insta ressaltar que a proteção da lei abarca as mulheres das diversas orientações sexuais (heterossexuais, bissexuais, lésbicas) e identidades de gênero (mulheres cis¹⁶, trans¹⁷, travestis¹⁸)¹⁹, independentemente de cirurgia de transgenitalização, alteração do nome ou sexo no documento civil, em conformidade com o Enunciado nº 30 da Comissão Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – COPEVID²⁰. Os enunciados da COPEVID visam orientar a atuação dos promotores de justiça na aplicação correta e efetiva da Lei Maria da Penha.

À luz da Lei Maria da Penha, entende-se por violência toda ação ou omissão, baseada no gênero, que cause morte, lesão, sofrimento (físico, sexual ou psicológico) e dano (moral ou patrimonial), no âmbito da unidade doméstica, na família ou na relação de afeto.

14 ONU. **Transformando nosso mundo:** A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

15 BRASIL. **Lei Maria da Penha.** Lei N.º 11.340, de 7 de Agosto de 2006.

16 Conforme dispõe o Glossário da Diversidade, construído pela UFSC, pessoa cis é aquela cuja identidade de gênero é a mesma de seu sexo biológico. Disponível em: https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

17 Conforme dispõe o Glossário da Diversidade, construído pela UFSC, transmulher é a pessoa que possui sexo biológico de homem, mas se identifica como mulher. Disponível em: https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

18 Conforme dispõe o Glossário da Diversidade, construído pela UFSC, travesti se trata se uma identidade construída socioculturalmente, se referindo à pessoa que é designada como sendo do sexo masculino e que transiciona do masculino ao feminino e vive 24 horas no gênero feminino. Disponível em: https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

19 Importa destacar que não consta expressamente na Lei Maria da Penha a proteção das mulheres independentemente da identidade de gênero, embora existam amplos julgados neste sentido; orientação do Enunciado nº 30 da COPEVID; bem como o Projeto de Lei do Senado nº 191, de 2017, que visa incluir expressamente a proteção às mulheres independente da identidade de gênero, ainda em tramitação. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129598>. Acesso em: 15 fev. 2021.

20 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 30. (001/2016):** A Lei Maria da Penha pode ser aplicada a mulheres transexuais e/ou travestis, independentemente de cirurgia de transgenitalização, alteração do nome ou sexo no documento civil. (Aprovado na I Reunião Ordinária do GNDH em 05/05/2016 e pelo Colegiado do CNPG em 15/06/2016). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Portanto, é possível enquadrar a violência de gênero sob a ótica de tipos penais diversos, desde que sua ocorrência seja observada no contexto fático de gênero idealizado pela norma, bem como haja correspondência com uma ou várias formas de violência. Por isso, do ponto de vista penal, a Lei Maria da Penha não contém um rol de crimes de violência doméstica, mas sim uma referência às diferentes formas de violência praticadas contra a mulher, que podem abarcar tipos penais observados na conjuntura das diferenciações de gênero.²¹

A Lei 13.104/2015, ou Lei de Feminicídio, criminaliza a face extrema da violência contra a mulher no Brasil, ou seja, o crime de homicídio quando este está imbuído de raízes misóginas, incluindo-se uma vasta gama de abusos psicológicos, verbais, físicos, sexuais e financeiros já reprimidos normativamente pela Lei Maria da Penha. No que tange à figura do feminicídio, existe ainda divergência doutrinária²² no que diz respeito à condição de mulher, estando igualmente em fase de construção jurisprudencial a amplitude que se deve dar ao sujeito passivo do tipo penal.

Importa apontar que existem julgados, tais como o do TJDFT²³, que entenderam pela amplitude do sujeito passivo do tipo penal do feminicídio, de forma a abarcar o homicídio cometido por motivo de gênero em face de mulher trans, ao passo que o STJ já decidiu²⁴ que a qualificadora do feminicídio por crime contra mulher trans é decisão do júri, o que indica uma prevalência da compreensão de gênero como um construto social e não apenas biológico, visão coerente com o posicionamento do STF²⁵, que entendeu ser possível a alteração do nome e gênero no registro civil mesmo sem a realização do procedimento cirúrgico de redesignação de sexo.

Relevante destacar ainda que foi criado recentemente, através da Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021, o tipo penal da violência psicológica contra a mulher, previsto no art. 147-B do Código Penal, que exige para a sua configuração a existência de dano emocional decorrente da violência psicológica, representando um enorme avanço da legislação diante de se tratar de uma violência consideravelmente invisibilizada e que representa a base da cadeia de violência, embora este tipo de violência possa configurar outros tipos penais como a lesão corporal à saúde psicológica (art. 129 do CP), que exige a configuração de dano psíquico (patologia), e outros tipos que não exigem o dano, mas a mera violação da intimidade da mulher ou ameaça à integridade

21 FERNANDES, Valéria Dias Scrance. **Lei Maria da Penha**. O processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar. São Paulo: Atlas, 2015.

22 Bitencourt, por exemplo, entende que a qualificadora do feminicídio incidirá apenas às mulheres trans que alteraram o registro civil. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-15/cezar-bitencourt-feminicidio-aplicado-transsexual>. Acesso em: 16 fev. 2021. Por outro lado, Bianchini reconhece que qualquer pessoa atrelada ao gênero feminino pode figurar como sujeito passivo do feminicídio. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portaldamulher/arquivos/documentos/artigos/feminicidio.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

23 3ª TURMA CRIMINAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **RECURSO EM SENTIDO ESTRITO**. Processo: 20180710019530RSE (0001842-95.2018.8.07.0007), Relator: Desembargador Waldir Leôncio Lopes Júnior. Data de Julgamento: 04/07/2019, Data de Publicação: 12/07/2019.

24 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC: 541237**. DF 2019/0316671-1, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, Data de Julgamento: 23/10/2019, Data de Publicação: 24/10/2019.

25 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI: 4275**. DISTRITO FEDERAL 0005730-88.2009.1.00.0000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 01/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJE-045-07-03-2010.

psicológica, como pode ocorrer nos casos dos tipos penais de registro não autorizado da intimidade sexual (art. 216-B do CP), divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia (art. 218-C do CP) ou perseguição (art. 147-A do CP).

1.3 A violência psicológica como base da cadeia de violência de gênero: consequências para a saúde das vítimas

Ocorrendo de forma silenciosa e cronicada, a violência psicológica, na dicção do art. 7, II, da Lei Maria da Penha, é entendida como qualquer conduta que cause dano emocional, diminuição da autoestima, prejuízo no pleno desenvolvimento, degradação ou controle de ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir, ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

As dificuldades de identificação desse tipo de violência implicam, via de regra, em invisibilidades institucional e acadêmica, levando as vítimas ao silenciamento da agressão suportada.

De acordo com a ilustre doutrinadora Maria Berenice Dias²⁶, há indícios de que essa modalidade de violência seja a menos denunciada, não obstante o seu alto grau de recorrência, considerando-se que a vítima, normalmente, não entende que agressões verbais e manipulações sofridas são suscetíveis de denúncia formal, dada a dificuldade probatória e o agravamento sutil dessa prática danosa.

São características observadas na violência psicológica o alto grau de recorrência, a instauração de um padrão de relacionamento com base no controle do agressor, rebaixamento e manipulação da vítima, além de assunção de culpa pela mulher agredida²⁷.

As doutrinas nacional e estrangeira²⁸ têm chamado a atenção para a necessidade de especial atenção das instituições de justiça, saúde e segurança pública para com a violência psicológica e seus desdobramentos, já que esta é cientificamente considerada a base de toda a cadeia de violência e porta de entrada para as demais formas de abuso fundadas no gênero.

Assim, a repressão e o tratamento adequados do fenômeno da violência psicológica implicará, potencialmente, em resultados positivos na diminuição do feminicídio.

26 DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. Disponível em: https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=fac_article. Acesso em: 12 nov. 2017.

27 FERNANDES, Valéria Dias Scrance. **Lei Maria da Penha**. O processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar. São Paulo: Atlas, 2015.

28 A LABRADOR, Francisco Javier; RICÓN, Paulina Paz; LUIS, Pilar de; FERNÁNDEZ-VELASCO, Rocío. **Mujeres víctimas de la violencia doméstica: Programa de actuación**. Madrid: Pirâmide, 2011.

A este respeito, o violentômetro²⁹ é um esquema gráfico divulgado pelo Senado Federal que torna possível a visualização da instauração e da manutenção de um ciclo de violência de gênero a partir da violência psicológica:

Figura 1 - Violentômetro



Fonte: SENADO FEDERAL

Marcando o início da dominação de gênero, a violência psicológica subjuga silenciosamente as vítimas, diminuindo por completo a sua capacidade de reação e percepção da situação vivenciada enquanto prática nociva e reprovável, ciclo que se mantém em virtude das dificuldades de repressão institucional.

A violência psicológica pode se manifestar em crimes como perseguição (art. 147-A do CP), registro não autorizado da intimidade sexual (art. 216-B do CP), divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia (art. 218-C do CP), constrangimento ilegal (art. 146 do CP), ameaça (art. 147 do CP), sequestro e cárcere privado (art. 148 do CP), lesão corporal (art. 129 do CP), assim como no tipo específico da violência psicológica contra a mulher, inserido recentemente no Código Penal, através da Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021 (art. 147-B do CP).

Neste sentido, estudos interdisciplinares de Valéria Dias Scarance Fernandes³⁰ identificam enquanto consequências pós-traumáticas decorrentes da violência psicológica a depressão, o transtorno de estresse pós-traumático (observados nas taxas médias de

29 PROCURADORIA DA MULHER NO SENADO. **Violentômetro**. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/procuradoriamulher/photos/a.1415917665291865/1776398852577076/?type=3&theater>. Acesso em: 20 mar 2020.

30 FERNANDES. Op. cit.

47,6% e 63,8% respectivamente), o abuso de substâncias entorpecentes, a baixa autoestima e o déficit na solução de problemas³¹.

Portanto, em que pese não deixar sinais visíveis, os danos à saúde psicológica da vítima podem ser comprovados por perícia médica psiquiátrica/psicológica que ateste as lesões à saúde psíquica da vítima, tais como depressão, estresse pós-traumático, síndrome do pânico, transtorno obsessivo compulsivo, anorexia, entre outros, motivo pelo qual, caso o Promotor de Justiça observe indícios de lesão à saúde psicológica da vítima, deve encaminhá-la aos serviços de psicologia e/ou psiquiatria disponível no município para perícia³².

Como explica Ramos³³, os sintomas do Transtorno do Estresse Pós-Traumático (TEPT), de natureza psiquiátrica, são os parâmetros normalmente utilizados para caracterizar a ocorrência de dano psíquico decorrente de violência psicológica contra a mulher no âmbito doméstico. Isso se dá, como explica a autora, diante do fato do TEPT tratar-se de um transtorno mental decorrente de um evento desencadeante, o que possibilita a comprovação do nexo de causalidade entre o evento estressor e o dano suportado pela vítima.

Como aponta José Márcio Maia Alves³⁴, uma das barreiras à responsabilização do agressor pelas lesões à saúde psicológica da vítima é a falta de percepção prévia da violência psicológica nas delegacias de polícia, aliada à postura conservadora dos Promotores de Justiça, que, por vezes, não a consideram como espécie autônoma de dano que comprometa a saúde da vítima, fazendo com que haja uma invisibilidade deste tipo de violência nas estatísticas. Objetivando enfrentar esta problemática, o pesquisador sugere o desenvolvimento de fluxos nas delegacias de polícia, visando identificar sinais da prática da violência psicológica e dos seus efeitos danosos à saúde da vítima, a partir da aplicação de perguntas semiestruturadas.

Este estabelecimento de fluxos nas delegacias de polícia, portanto, é importante para oferecer elementos indiciários básicos da ocorrência de lesão à saúde psicológica da vítima ao Ministério Público, que, observando os indícios de dano psíquico, adotará outras medidas, tais como a requisição de perícia médica psiquiátrica/psicológica, a fim de denunciar o agressor com fulcro art. 129 do CP, quando for desencadeada uma patologia médica, ou com base no art. 147-B do CP, quando houver dano emocional, mas não psíquico.

31 LABRADOR, Francisco Javier; RICÓN, Paulina Paz; LUIS, Pilar de; FERNÁNDEZ-VELASCO, Rocío. **Mujeres víctimas de la violencia doméstica: Programa de actuación**. Madrid: Pirâmide, 2011.

32 O Enunciado nº 18 (004/2014) da COPEVID dispõe que caso a violência praticada pelo suposto agressor gere danos à saúde psicológica da vítima, o Promotor de Justiça deverá requisitar a realização de perícia médica psiquiátrica para atestar as lesões à saúde física, tais quais depressão, estresse pós-traumático, síndrome do pânico, transtorno obsessivo compulsivo, anorexia, dentre outros, para posterior oferecimento de denúncia por crime de lesão corporal, na modalidade lesão à saúde psicológica. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/Enunciados_da_COPEVID_ATUALIZADOS_AT%C3%89_MAR%C3%87O_DE_2017.odt. Acesso em: 04. mar. 2021.

33 RAMOS, Ana Luisa Schmidt. **Violência psicológica contra a mulher: o dano psíquico como crime de lesão corporal**. 2 ed. Florianópolis: EMais, 2019.

34 ALVES, José Márcio Maia; SILVA, Artenira. Silva e Silva. **Valorando a lesão à saúde psicológica: quebra de paradigmas para o sistema de justiça**. In: Artenira da Silva e Silva. (Org.). A aplicação da Lei Maria da Penha no Maranhão. 1ed. São Luís: EDUFMA, 2016.; ALVES, José Márcio Maia; SILVA, Artenira Silva e Silva. **A Tipificação da lesão à saúde psicológica?: revisitando o artigo 129, do Código Penal à luz da Lei Maria da Penha**. In: João Paulo Allain Teixeira, Riva Sobrado de Freitas, Sérgio Antônio Ferreira Víctor. (org.). Direitos e garantias fundamentais I. 1ed. Brasília: CONPED, 2016, v. 1.

Como explicam Fernandes, Ávila e Cunha³⁵, o dano psíquico e a violência psicológica não se confundem. Assim, quando da violência advir uma patologia médica haverá o crime de lesão corporal à saúde psicológica, ao passo que para o dano emocional, sem a correspondente patologia, restará configurado o crime do art. 147-B do CP, posto que o dano emocional “corresponde a um sofrimento emocional significativo, a infligência dolosa de dor e angústia, com potencial de influenciar o desenvolvimento cognitivo, social, emocional e afetivo da mulher”.

No mesmo sentido, Ramos³⁶ sugere o estabelecimento de fluxos na delegacia de polícia, propondo o encaminhamento das mulheres que noticiarem a violência psicológica ao psicólogo da própria unidade ou da rede de atendimento para uma primeira avaliação que aponte se há indícios de dano psíquico, com a elaboração de um atestado psicológico. A autora sugere ainda que o Ministério Público munido do inquérito e do atestado psicológico requeira ao juiz, antes mesmo de iniciada a ação penal, a realização da perícia psicológica como produção antecipada de provas, conforme art. 156, I, do CPP.

Como já exposto, a violência psicológica pode se manifestar em outros crimes, tais como o crime de perseguição, conhecido como *Stalking*, previsto no art. 147-A do CP, também recém inserido, pela Lei nº 14.132/2021. Como aponta Cunha, o tipo surgiu visando suprir uma lacuna e tornar proporcional a pena para uma conduta que, embora seja tratada como de menor importância, pode trazer danos, especialmente psicológicos³⁷. O tipo é estruturado com uma ação nuclear (perseguir), que pode atingir a vítima de três formas: a) ameaçando a integridade física ou psicológica; b) restringindo a capacidade de locomoção e c) invadindo ou perturbando a esfera de liberdade ou privacidade. O verbo perseguir, como explica Cunha³⁸, não tem apenas o sentido de ir freneticamente no encalço de alguém, mas também de importunar, transtornar, provocar incômodo e tormento, inclusive com violência ou ameaça. Importante destacar ainda que há previsão de majorante (§1º do art. 147-A, do CP) no caso de crime de perseguição cometido contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, aumentando-se em metade a pena.

Em que pese a relevância da tipificação, a polícia judiciária e a acusação enfrentarão a dificuldade de demonstrar alguma das três circunstâncias do tipo penal, não bastando a reiteração da ação por parte do sujeito ativo, devendo ser demonstrado que o sujeito passivo sofreu uma das consequências previstas da perseguição reiterada. No caso de tentativa de agressão é de mais fácil demonstração, no entanto, para demonstrar a ameaça à integridade psicológica da vítima existem claras dificuldades³⁹.

35 FERNANDES, Valéria Diez Scarance; ÁVILA, Thiago Pierobom de; CUNHA, Rogério Sanches. **Violência psicológica contra a mulher: comentários à Lei n. 14.188/2021**. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/07/29/comentarios-lei-n-14-1882021/>. Acesso em: 06 ago. 2021.

36 RAMOS. Op. Cit.

37 CUNHA, Rogério Sanches. **Lei 14.132/21: Insere no Código Penal o art. 147-A para tipificar o crime de perseguição**. 2021. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/04/01/lei-14-13221-insere-no-codigo-penal-o-art-147-para-tipificar-o-crime-de-perseguiçao/>. Acesso em: 10 jun. 2021

38 CUNHA. Op. Cit.

39 GARCEZ, William. **Lei 14.132/21: a tipificação do crime de perseguição (stalking)**. 2021. Disponível em: <https://delegadowilliamgarcez.jusbrasil.com.br/artigos/1189340306/lei-14132-21-a-tipificacao-do-crime-de-perseguiçao-stalking>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Assim, a prática sugerida supracitada para configuração do tipo penal de lesão corporal à saúde psicológica ou violência psicológica contra a mulher, tais como a entrevista de rastreio na fase policial para apontamento de indícios da prática de violência psicológica é também relevante para caracterização do crime de perseguição. Importante, igualmente, a solicitação por parte dos Promotores de Justiça de perícia médico psiquiátrica ou psicológica; cópia de prontuários médicos; cópia de prontuários de atendimento na rede de assistência social, justamente visando evidenciar danos à saúde emocional ou psicológica da vítima, tais como constante estado de medo e ansiedade, hipervigilância, entre outros, e situações decorrentes da perseguição, tais como: alteração de residência e/ou telefone, instalação de sistema de segurança na residência, alteração de horário de trabalho e/ou do itinerário para deslocamento até este, vítima pediu e/ou tem costumado pedir companhia de alguém para se dirigir a local público, entre outros.

Considerando ainda que o §2º do art. 147-A do CP prevê que as penas do crime de perseguição são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência, podendo, portanto, o agente responder pela violência praticada contra a vítima, com aplicação cumulativa das penas (art. 70, parte final, CP), recomendável a denúncia pelos Promotores de Justiça, quando configurado o dano emocional pelo crime de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou quando configurado o dano psíquico pelo crime de lesão corporal à saúde psicológica (art. 129 do CP).

Por fim, importante destacar que o tipo penal abarca o chamado *cyberstalking*, visto que as ações de perseguição podem se dar por qualquer meio e diante da realidade atual na qual os instrumentos tecnológicos não apenas favorecem a perseguição por aqueles que conhecem a vítima como também por pessoas aleatórias, neste sentido discorre Cunha⁴⁰:

Atualmente, o *cyberstalking* é um problema crescente, facilitado pela imensa quantidade de pessoas que mantêm perfis em diversas redes sociais, nas quais publicam, sem cautela, imagens e informações de sua vida pessoal. Os instrumentos tecnológicos não apenas favorecem a perseguição por quem conhece a vítima e, agora, tem mais um meio à sua disposição, mas também tornam mais propícia a atuação do stalker aleatório, que, por acaso, se interessa obsessivamente por alguém com perfil exposto em rede social e passa a se valer desse meio para perseguir e atemorizar. Muitas vezes, as informações obtidas apenas em ambientes virtuais permitem que os atos do perseguidor tenham tanta eficácia quanto teriam se fossem presenciais.

Assim, o crime de perseguição é um importante tipo penal para o enfrentamento da violência psicológica perpetrada por mecanismos virtuais, sobre a qual se continuará a tratar no próximo tópico.

40 CUNHA. Op. Cit.

1.4 A violência psicológica a partir de mecanismos virtuais

Na atual conjuntura de democratização do acesso à informação, conteúdos de quaisquer espécies divulgados por veículos (revistas, jornais, rádio, televisão e internet) possuem a aptidão para alcançar um número infinito de pessoas⁴¹.

Uma análise aprofundada dos crimes praticados contra mulheres na internet permite concluir que, não raro, há reafirmação dos binarismos de gênero, potencializada pela ausência de barreiras temporais e geográficas do ciberespaço e hábil a causar prejuízos ainda maiores a suas vítimas⁴².

No âmbito da produção científica internacional, preocupada com a compreensão da violência contra a mulher nas redes, o “Relatório do Vozes dos espaços digitais: violência contra a mulher relacionada à tecnologia”⁴³ demonstra que a tecnologia pode ser utilizada para perpetrar variadas modalidades de agressões, dando continuidade à cultura de violência contra a mulher já observada no mundo presencial.

Outra fonte de dados internacionais sobre a violência de gênero na internet é o “Relatório violências contra mulher na internet: diagnóstico, soluções e desafios”⁴⁴, o qual identificou uma variedade de condutas criminosas que têm como denominador comum a vitimização das mulheres pelo simples fato de essas pertencerem ao sexo feminino.

Entre as violações de direitos humanos de mulheres mais frequentes na modernidade está a pornografia de vingança, tradução portuguesa da expressão inglesa *revenge porn*, que significa a divulgação forçada e constrangedora da intimidade feminina com o objetivo de provocar humilhação.

Tal prática representa constrangimento ilegal, veiculada por chantagens e ameaças, que restringem o âmbito de escolha das vítimas, sujeitando-as ao controle de decisões e vigilância constante levada a efeito pelo agressor.

Não satisfeitos com a exposição pejorativa de suas vítimas, os agressores costumam adotar estratégias para intensificar o sofrimento e desespero das mulheres, aumentando a sua vulnerabilidade a estranhos, mediante a divulgação de informações pessoais como nome completo (59%), endereço de e-mail (26%), perfil da rede social (49%), endereço residencial (16%), telefone (20%), local de trabalho (14%)⁴⁵.

41 CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Direito à informação versus direito à honra**. In: CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. O público e o privado no direito constitucional brasileiro. São Luís: EDUUFMA, 2017.

42 PINHEIRO, Rossana Barros. Tratamento da pornografia de vingança pelo judiciário maranhense: avaliando a atual divisão de competências entre Vara de Violência Doméstica e Familiar contra Mulher e Juizado Especial Criminal a partir do critério efetividade... 2018. 185f. **Dissertação** (Programa de Pós-Graduação em Direito/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

43 PROGRAMA DE APOIO A REDES DE MULHERES DA ASSOCIAÇÃO PARA O PROGRESSO DAS COMUNICAÇÕES. **Vozes dos espaços digitais: violência contra a mulher relacionada à tecnologia**. Disponível em: http://www.genderit.org/sites/default/upload/38_violenciacontramulher_politics12.pdf. Acesso em 12 mai. 2017.

44 CODING RIGHTS; INTERNETLAB. **Violências contra mulher na internet: diagnóstico, soluções e desafios**. Contribuição conjunta do Brasil para a relatora especial da ONU sobre violência contra a mulher. São Paulo, 2017. Disponível em: http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Relatorio_ViolenciaGenero_ONU.pdf Acesso em: 13 mai. 2017.

45 CYBER CIVIL RIGHTS INITIATIVE. **Revenge Porn Statistics**. Disponível em: www.EndRevengePorn.org w www.CyberCivilRights.org. Acesso em 12 jun. 2018.

Os estudos acadêmicos internacionais apontam para uma alta incidência e clara natureza jurídica de violência de gênero nesse tipo de conduta.

Nesse sentido, estudo⁴⁶ realizado pela organização Cyber Civil Rights Initiative constatou que 57% das vítimas entrevistadas relataram que o material íntimo exposto foi inicialmente divulgado por um ex-namorado, uma ex-namorada (6%), ex-amigo (23%) e membro da família (7%), pessoas com quem a vítima tem ou teve um vínculo afetivo e/ou sexual.

Os estudos acadêmicos maranhenses também confirmam a clara e unânime natureza jurídica de gênero da pornografia de vingança, implicando assim na aplicação da Lei Maria da Penha juntamente com o tipo penal da Lei 13.718/18, conhecida como Lei de Importunação Sexual, que inseriu o art. 218-C no Código Penal, para tipificar a conduta de oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, vender ou expor à venda, distribuir, publicar ou divulgar, por qualquer meio - inclusive por meio de comunicação de massa ou sistema de informática ou telemática -, fotografia, vídeo ou outro registro audiovisual, que contenha cena de estupro ou que faça apologia ou induza a sua prática, ou, sem o consentimento da vítima, cena de sexo, nudez ou pornografia.

Nesse sentido, pesquisa ação maranhense⁴⁷ realizada no âmbito do TJMA e contabilizando todo o universo de processos em tramitação no estado envolvendo a prática de pornografia de vingança, concluiu que a natureza jurídica de crime de gênero é observada em todos os casos analisados, o que implica na aplicação da Lei Maria da Penha e consequente competência das varas de violência doméstica.

Na totalidade dos processos analisados, a motivação da exposição íntima pode ser explicada pelo sentimento de posse do agressor em relação à vítima: ciúmes, insatisfação após o término, represália ante infidelidade conjugal, exibicionismo do agressor.

Outro dado que chama a atenção no estudo é o sexo de vítimas e agressores, com vítimas mulheres e agressores homens na totalidade dos casos. Além disso, em todos os processos estudados, observou-se a existência de um vínculo afetivo e/ou sexual passado ou presente entre vítimas e agressores, predominantemente ex-namorados, ex-maridos, ex-companheiros, atuais companheiros, pais dos filhos.

Corroborando os dados internacionais que apontam para prejuízos de toda ordem sofridos pelas vítimas, o estudo⁴⁸ indicou que, em todos os casos, foram relatados danos à autoestima, à carreira, aos estudos e ao patrimônio, bem como danos irreversíveis à imagem e à reputação das vítimas, em virtude da equiparação destas a profissionais do sexo, assim como danos à saúde mental, em virtude dos distúrbios psicossomáticos apresentados, além do arrefecimento da tranquilidade, ameaçada pela perseguição de estranhos.

46 Idem.

47 PINHEIRO, Rossana Barros. Tratamento da pornografia de vingança pelo judiciário maranhense: avaliando a atual divisão de competências entre Vara de Violência Doméstica e Familiar contra Mulher e Juizado Especial Criminal a partir do critério efetividade. 2018. **Dissertação** (Programa de Pós-Graduação em Direito/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

48 Idem.

Chama-se a atenção para o alto número de mulheres que apresentam ideias suicidas em decorrência da violação de direitos humanos sofrida. De acordo com estudos⁴⁹ da Professora constitucionalista norte-americana Mary Anne Franks, esse percentual pode chegar a 51%.

Entre os principais custos econômicos diagnosticados pelo estudo maranhense estão gastos com tratamentos médicos e psicológicos; pagamento de custas em processos movidos com a finalidade de postular a exclusão do conteúdo da internet, bem como mudança de nomes, endereços de bairros, cidades e/ou estados, e/ou responsabilização dos agressores.

Além disso, consoante o demonstrado pela pesquisa supracitada, as vítimas relatam dificuldades de manterem-se no trabalho, afetando assim a possibilidade de independência financeira, e na escola, diminuindo as chances de crescimento profissional e de ascensão social pela educação formal.

A partir dos dados da realidade maranhense, interpretados com auxílio da doutrina norte-americana, atualmente considerada a mais amadurecida no tema, constata-se que, no ambiente virtual, ocorrem variedades de violência psicológica, como a pornografia de vingança, além de outros crimes virtuais de gênero, sendo relevante destacar o crime de “registro não autorizado da intimidade sexual”, introduzido recentemente no Código Penal pela Lei nº 13.772/2018, no art. 216-B, recorrentemente associado à pornografia de vingança, visto que por vezes o agente realiza o registro indevido e posteriormente faz a divulgação sem o consentimento da vítima. Neste caso, é importante que os Promotores de Justiça ofereçam a denúncia pelos dois crimes.

Importa destacar ainda que a Lei nº 13.772/2018 alterou o inciso II, do art 7º da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), a fim de reconhecer a violação da intimidade da mulher enquanto forma de violência psicológica, deixando claro, portanto, que os tipos dos arts. 216-B (registro não autorizado de intimidade sexual) e 218-C (divulgação de cena de sexo ou de pornografia) configuram prática de violência psicológica contra a mulher.

Neste viés, os Promotores de Justiça devem estar atentos para a aplicação do rito da Lei Maria da Penha a estes casos, aí incluídos a impossibilidade de transação penal e suspensão condicional do processo⁵⁰, bem como para o requerimento de medidas protetivas de urgência para o combate mais eficaz destes delitos, tendo em vista as consequências danosas desses crimes de cunho virtual para a saúde psicológica das vítimas, e para a possibilidade de realizar a denúncia, quando configurada o dano emocional ou psíquico, pelo crime de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou lesão corporal à saúde psicológica (art. 129 do CP).

49 Idem.

50 STJ. **Súmula 536**. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portaldamulher/mulher/acervo-juridico/jurisprudencia/item/175-sumulas>. Acesso em: 23/06/2021.

1.5 O feminicídio como extremo da cadeia de violência de gênero: vítimas diretas e indiretas

A Lei 13.104/2015, conhecida popularmente como Lei de Feminicídio, alterou o art. 121 do Código Penal, para qualificar o crime de homicídio quando este está imbuído de raízes misóginas, incluindo-se uma vasta gama de abusos psicológicos, verbais, físicos, sexuais e financeiros já reprimidos normativamente pela Lei Maria da Penha.

“[...] Feminicídio é uma palavra nova, criada para falar de um fenômeno impactante e continuado: mulheres sofrendo com violência até a morte⁵¹”. Portanto, o feminicídio evidencia tanto a perpetuação de uma cadeia evitável e cíclica de violência, como a falha das instituições de justiça e de segurança pública, o que pode subsidiar o cabimento de uma ação indenizatória em face do próprio Estado⁵².

Na perspectiva da legislação em comento, configura-se a prática de feminicídio quando o crime envolve: a) violência doméstica e familiar; b) menosprezo ou discriminação à condição de mulher (art. 1º, § 2º -A). Sendo assim, o feminicídio não se exaure em uma mera violência exercida por homens em face de mulheres, já que consoma de forma extrema a dominação social, sexual, jurídica, política, ideológica e de todo o tipo sobre mulheres em situação de desigualdades, subordinação, exploração, opressão e exclusão⁵³.

Nesse sentido, o *Global Study Homicide*, relatório⁵⁴ divulgado no ano de 2018 pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, indicou que, no ano em referência, aproximadamente 87 mil mulheres foram vítimas de homicídio no mundo, entre as quais 58% foram assassinadas por parceiros íntimos ou parentes. O estudo ainda concluiu que as mulheres continuam a arcar com os custos da desigualdade de discriminação de gênero, suportando mais chances de serem assassinadas no âmbito de relações domésticas ou íntimas.

O Observatório de Criminalidade do Ministério Público do Peru e o Observatório Cidadão Nacional do Feminicídio do México diferenciam variados tipos de feminicídio, entre os quais: feminicídio íntimo, caracterizado pela existência de relação afetivo sexual, e feminicídio não íntimo, caracterizado pela ausência de tal elo emocional e/ou sexual entre vítima e agressor.⁵⁵

São condições estruturais que retroalimentam a alta incidência de feminicídios na atualidade: ordem patriarcal, que estabelece uma estrutura de poder desigual entre homens e mulheres; sexismo, que elege o sexo feminino como vulnerável a toda forma

51 INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. PRADO, Débora; SANEMATSU, Marisa (Org.). **Feminicídio: invisibilidade mata**. Fundação Rosa Luxemburg. São Paulo, 2017.

52 Idem.

53 LAGARDE, Marcela y de los Ríos. **Del homicidio al feminicidio**. Desde el jardín de Freud, Bogotá, n. 6, p. 216-225, 2006.

54 UNITED NATIONS. **Global Study on Homicide 2018**. Vienna, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

55 FLORES, Rocío Villanueva. **Tipificar o feminicídio: a fuga “simplista” ao direito penal?** Traduzido por Valéria Pandjarian. In: CHIAROTTI, Susana; PÉREZ, Cecilia Heraud (Org.). Contribuições ao debate sobre a tipificação penal do feminicídio. Lima: CLADEM, 2012.

de violência; e cultura de continuidade da violência, que limita o desenvolvimento livre e saudável de meninas e mulheres.⁵⁶

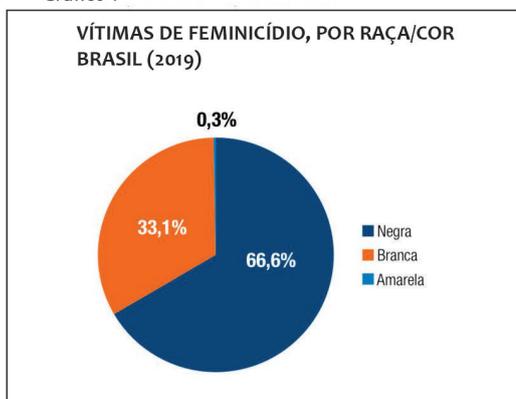
Chama-se a atenção para os feminicídios íntimos, destacando-se a sua especial relação com a violência de gênero tipificada pela Lei Maria da Penha e exercida de forma cronicada.

No Brasil, os dados preocupantes de feminicídio reproduzem a gravidade da violência contra a mulher já observada na América Latina. Segundo estudo divulgado pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020⁵⁷, o Brasil vem apresentando crescimento no número de feminicídios, tendo contabilizado 1.229 feminicídios no ano de 2018, correspondentes a 28,3% dos casos de homicídios dolosos contra mulheres no ano em referência, 1.326 feminicídios no ano de 2019, correspondentes a 35,5% dos casos de homicídios dolosos contra mulheres no ano em referência, além de ter apresentado aumento no número de feminicídios relativos ao primeiro semestre de 2020 em comparação com igual período do ano anterior.

Acrescenta-se ainda que, atualmente, o Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial de feminicídio, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), seguindo El Salvador, Colômbia e Rússia em números absolutos de assassinatos de mulheres por razões de gênero⁵⁸.

Do total de feminicídios registrados no Brasil, 89,9% dos casos corresponderam a feminicídios íntimos, ou seja, praticados por pessoas com as quais a vítima teve um vínculo afetivo e/ou sexual. O mesmo estudo revelou ainda um recorte de raça, considerando-se que 66,6% das mulheres assassinadas eram negras. Assim demonstram os gráficos abaixo⁵⁹:

Gráfico 1



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social, Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Gráfico 2



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social, Fórum Brasileiro de Segurança Pública

56 INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Dossiê Feminicídio**. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/feminicidio/capitulos/o-que-e-feminicidio/>. Acesso em: 02 ago. 2020.

57 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

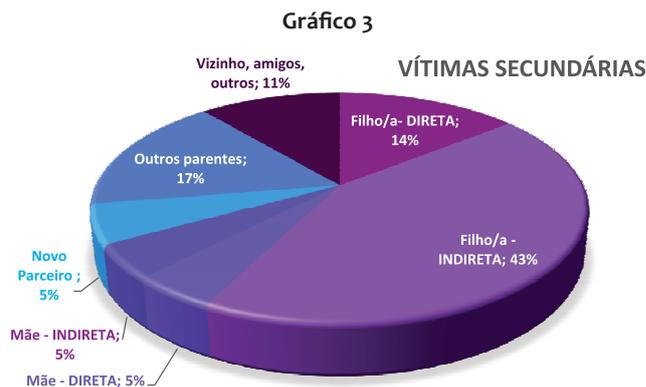
58 BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portaria nº 86, de 1º de junho de 2020**. Aprova recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no contexto da Pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 02/06/2020 | Edição: 104 | Seção: 1 | Página: 8. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-86-de-1-de-junho-de-2020-259638376>. Acesso em 12 out 2020.

59 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

Paralelamente às constatações empíricas que evidenciam as consequências nefastas da sujeição de mulheres à violência psicológica em curto, médio e longo prazo, as literaturas jurídica e sanitária comparadas também apresentam os efeitos destrutivos da prática de feminicídio na vida de familiares de vítimas e agressores, além de pessoas com quem estes estabeleciam outros tipos de vínculos sociais, como amigos e vizinhos.

De acordo com estudo empírico realizado pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo⁶⁰, o feminicídio efetivamente impacta na rotina de diferentes pessoas para além da mulher agredida, intituladas academicamente como vítimas secundárias ou indiretas, que podem compreender filhos, filhas, irmãos e genitores de vítimas, familiares do agressor e sujeitos presentes no momento de ocorrência da violência, invariavelmente expostos a um sofrimento psicológico intenso.

A partir de referenciais empíricos, os estudos⁶¹ indicaram que 01 (um) em cada 4 (quatro) feminicídios atinge pelo menos uma pessoa além da mulher morta. No rol de vítimas secundárias, o estudo ainda correlaciona vizinhos, conhecidos, novos companheiros e pessoas que tentaram ajudar a vítima no momento de ocorrência do crime. Abaixo, segue gráfico sistematizando as conclusões do estudo supracitado.



Fonte: Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo

Ante o exposto, depreende-se que o feminicídio é, em geral, o desfecho evitável de um histórico de violências iniciadas de forma sutil, mediante violência psicológica, e perpetuadas até o extremo, impactando direta e indiretamente a vítima, seus familiares, bem como familiares do agressor e os filhos havidos nesta relação⁶², revelando a importância de atuação das instituições do sistema de justiça na prevenção e enfrentamento ao feminicídio e às suas consequências danosas, com especial atenção às vítimas secundárias do feminicídio, principalmente dos filhos em situação de orfandade.

60 NÚCLEO DE GÊNERO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Raio X do feminicídio em São Paulo É possível evitar a morte.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/RaioXFeminicidioC.PDF. Acesso em: 03 mar. 2020.

61 NÚCLEO DE GÊNERO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Raio X do feminicídio em São Paulo É possível evitar a morte.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/RaioXFeminicidioC.PDF. Acesso em: 03 mar. 2020.

62 INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. PRADO, Débora; SANEMATSU, Marisa (Org.). **Feminicídio: invisibilidade mata.** Fundação Rosa Luxemburg. São Paulo, 2017.

Destaca-se que as medidas preventivas ao feminicídio incluem medidas de prevenção à cadeia de violência de gênero que inicia com a violência psicológica, motivo pelo qual é fundamental uma mudança cultural, com o combate à publicidade sexista que legitime ou exacerbe a violência de gênero, com vistas a coibir a naturalização da violência de gênero, bem como medidas de reeducação dos homens autores de violência de gênero, para evitar a reincidência e possibilitar a ressignificação dos papéis de gênero por estes sujeitos. Essencial ainda a busca pela efetividade de mecanismos preventivos já existentes, tais como as medidas protetivas de urgência, previstas na Lei nº. 11.340/2006, e o Formulário Nacional de Avaliação de Risco - instituído no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, através da Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020, do CNJ e CNMP,⁶³ e, em geral, por meio da Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021⁶⁴.

No que tange às medidas de enfrentamento ao feminicídio, relevante ressaltar a necessidade de incorporação de uma perspectiva de gênero pelas instituições do sistema de justiça no âmbito da investigação, processo e julgamento dos casos de feminicídio, visando assegurar o correto enquadramento dos casos de mortes de mulheres como feminicídios, assim como evitar um processo de revitimização, tanto das vítimas primárias (sobreviventes) quanto das vítimas secundárias.

Indo além, relevante que sejam tomadas medidas de acolhimento, proteção e reparação destas vítimas (primárias sobreviventes e secundárias), visto os possíveis danos psíquicos, assim como o risco de reiteração da violência de gênero e os danos materiais e morais decorrentes da violência, de grande impacto particularmente no caso de crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente da violência.

2 DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE VIOLAÇÕES DE DIREITOS DE MULHERES NO ESTADO DO MARANHÃO

2.1 A expressividade das violações de direitos humanos de mulheres no estado do Maranhão

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020⁶⁵, o Estado do Maranhão registrou 45 feminicídios, em 2018, e 52 feminicídios, em 2019. Por sua vez,

63 CNJ; CNMP. **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7197/>. Acesso em: 26 fev. 2021.

64 BRASIL. **Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14149.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

65 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

em 2020, foram registrados 60 feminicídios, segundo dados da Secretaria de Estado de Segurança Pública – um acréscimo de nove feminicídios em relação ao ano anterior⁶⁶, dados visivelmente alarmantes.

No que tange aos índices de lesão corporal dolosa no Estado do Maranhão, o estudo apontou o registro de 8.038 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, em 2018, e de 7.317, em 2019, o que representou uma redução de 9,6 %, embora os dados ainda fossem expressivos. No primeiro semestre de 2020, o estudo apontou o registro de 2.730 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, o que representa uma redução de 24,6% em relação ao primeiro semestre do ano anterior, podendo ser explicada pela subnotificação, característica do momento de pandemia do COVID-19.

A gravidade da ocorrência de violência de gênero no estado do Maranhão também é evidenciada por relatório divulgado pelo Governo do Estado do Maranhão em 2020⁶⁷, o qual apontou que a violência psicológica, seguida da física, foram as que tiveram o maior número de incidência.

A partir dos dados colacionados pela Casa da Mulher Brasileira, constatou-se um total de 1.552 casos de violência psicológica registrados, enquanto foram registrados 1.179 casos de violência física, o que confirma a hipótese científica de que a violência psicológica é a modalidade de violência de gênero mais frequente no ambiente doméstico e base de toda cadeia de violência, conforme se pode depreender da tabela abaixo:

Tabela 1 - Violência de Gênero

TIPOS DE VIOLÊNCIAS	MÊS							ANO/2020
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	TOTAL	PERCENTUAL
FÍSICA	140	177	197	213	233	219	1179	36%
PSICOLÓGICA	345	293	263	181	179	291	1552	47%
MORAL	75	48	21	36	40	45	265	8%
SEXUAL	59	39	43	23	31	28	223	7%
PATRIMONIAL	10	12	7	4	13	9	55	2%
ASSÉDIO SEXUAL	4	6	9	1	5	4	29	1%

Fonte: CASA DA MULHER BRASILEIRA DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020

Por outro lado, pesquisa realizada pela organização AZMINA⁶⁸, que compreendeu o 2º quadrimestre (maio a agosto) de 2019 e de 2020, indicou que o estado do Maranhão, com índice 0,47, estava no grupo das 13 unidades federativas com número de feminicídio acima da média nacional (correspondente a 0,34 feminicídios por 100 mil mulheres), ao lado dos seguintes estados: Mato Grosso (1,03), Alagoas (0,75), Roraima (0,74), Mato

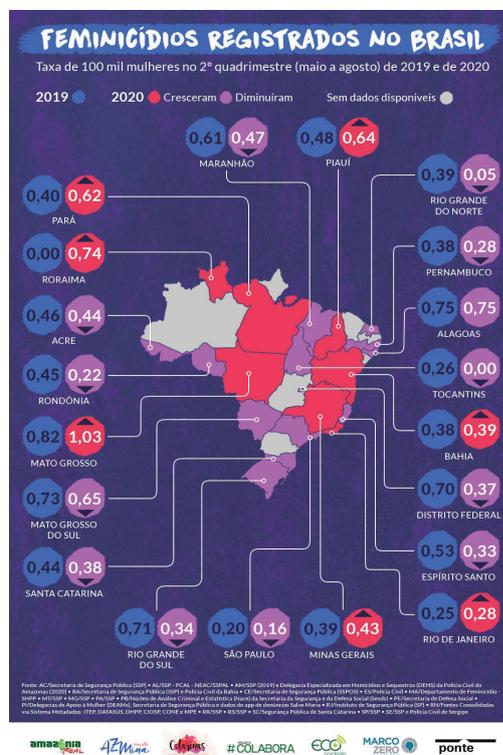
66 G1. Maranhão registrou 60 casos de feminicídio em 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/01/05/maranhao-registrou-60-casos-de-feminicidio-em-2020.ghtml> . Acesso em: 10 jun. 2021.

67 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Secretaria de Estado da Mulher. **Panorama da violência contra a mulher no Maranhão** Panorama da violência contra a mulher no Maranhão, 2020.

68 AZMINA. **Uma mulher é morta a cada 9 horas durante a pandemia no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/um-virus-e-duas-guerras-uma-mulher-e-morta-a-cada-nove-horas-durante-a-pandemia-no-brasil/> . Acesso em: 26 fev. 2021.

Grosso do Sul (0,65), Piauí (0,64), Pará (0,62), Acre (0,44), Minas Gerais (0,43), Bahia (0,39), Santa Catarina (0,38), Distrito Federal (0,37) e Rio Grande do Sul (0,34), conforme ilustra o gráfico abaixo constante na pesquisa em referência:

Figura 2 - Femicídios registrados no Brasil



Fonte: AZMINA, 2020.

Nesse mesmo sentido, o cruzamento de dados⁶⁹ fornecidos pelos órgãos de segurança pública dos estados revelou que o estado do Maranhão liderava o ranking dos estados nordestinos com o maior crescimento do número de feticídios no período compreendido entre março e abril de 2020 em comparação com igual período do ano anterior.

Tabela 2 - Feticídios no Nordeste entre março e abril de 2020

Números oficiais de feticídios no Nordeste			
Estado	mar/abr 2019	mar/abr 2020	Variação
MA	6	14	133,33%
PE	8	11	37,50%
CE	3	4	33,33%
RN	4	5	25%
PI	3	3	0
SE	4	4	0
BA	22	18	-18,18%
PB	8	5	-37,50%
AL	9	2	-77,78%

Fonte: Órgãos de Segurança Pública dos Estados

69 PONTE.ORG. Maranhão lidera no aumento de feticídios no Nordeste. Disponível em: <https://ponte.org/nordeste-feticídios-pandemia/#:~:text=Quando%20considerado%20apenas%20o%20bimestre,66%20feticídios%20durante%20o%20bimestre.> Acesso em: 2 mai. 2020.

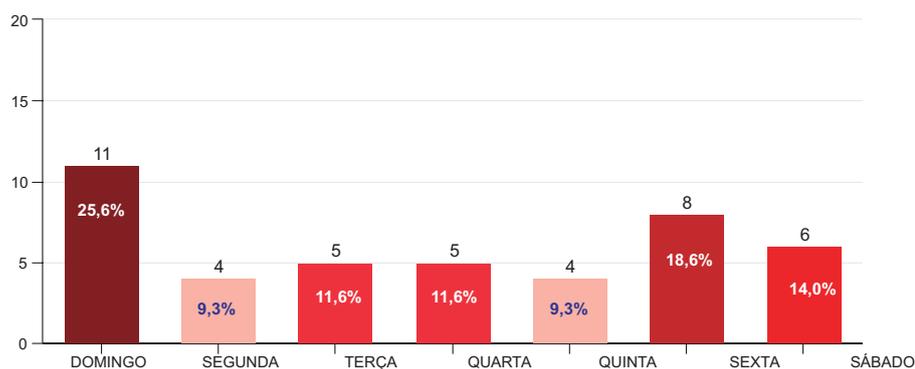
Desta forma, fica claro que o feminicídio se trata de uma problemática que vem apresentando piora nos índices nos últimos anos, tendo sido acentuada particularmente no período de pandemia do COVID-19, embora exista uma grave subnotificação das demais formas de violência de gênero neste período, tais como os casos de violência psicológica e lesão corporal, merecendo especial atenção no que tange à atuação do Ministério Público.

2.2 As especificidades das violações de direitos de mulheres no Maranhão

Dados divulgados pelo Ministério Público do Maranhão no relatório quantitativo de feminicídios no estado do Maranhão no ano de 2018⁷⁰, com base em levantamentos do Departamento de Feminicídio, da Secretaria de Segurança Pública, do Tribunal de Justiça e da imprensa, consideraram as particularidades da violência intrafamiliar doméstica contra a mulher observadas no estado do Maranhão, revelando, inclusive, a complexidade do fenômeno.

Nessa perspectiva, o domingo foi o dia da semana em que aconteceram 25,6% dos feminicídios registrados pelo Maranhão em 2018; a residência da vítima foi o lugar onde mais se registrou a morte de mulheres por razões de gênero, representando 58,1% do total de casos; os cônjuges e companheiros foram os responsáveis por 34,9% dos casos. Assim ilustram os gráficos abaixo constantes no documento:

Gráfico 4 - Feminicídios no Estado do Maranhão, distribuição por dias da semana do ano-2018



Fonte: MPMA 2018.

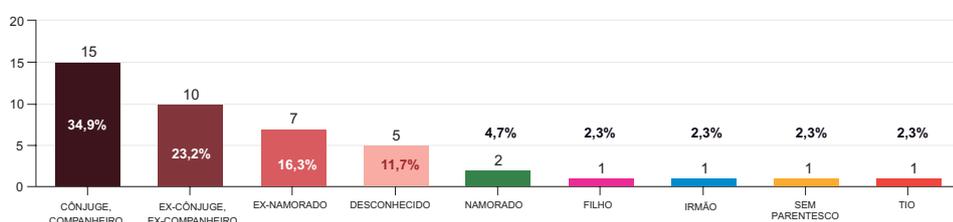
⁷⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. Centro de Apoio Operacional Criminal, 2018. **Relatório Quantitativo de Feminicídios no estado do Maranhão**. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/caop_crim/FEMINICIDIO/INFORMATIVO_FEMINIC%3%8DDIO_ANO_DE_2018.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

Gráfico 5 - Femicídios no Estado do Maranhão, distribuição por local da ocorrência, ano-2018



Fonte: MPMA 2018.

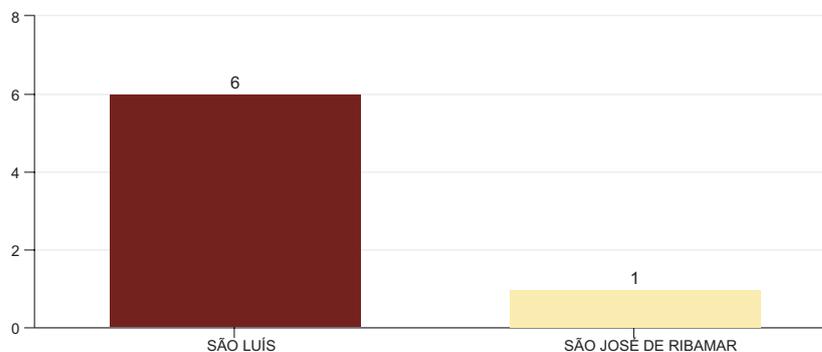
Gráfico 6 - Femicídios no Estado do Maranhão, distribuição por vínculo do autor do crime, ano-2018



Fonte: MPMA 2018.

A cidade de São Luís foi o município em que se registrou a maior recorrência do feminicídio (6), seguido do município de Imperatriz (4). Além desses municípios, as seguintes cidades maranhenses também registraram casos de feminicídio no ano de 2018 : Grajaú (3), Bacabal (2), Codó (2), Mata Roma (2), Porto Franco (2), Alto Alegre do Pindaré (1), Balsas (1), Barra do Corda (1) Cândido Mendes (1), Cantanhede (1), Caxias (1), Chapadinha (1), Formosa da Serra Negra (1), Fortuna (1), Miranda do Norte (1), Monção (1), Parnarama (1), Pedreiras (1), Penalva (1), Perimirim (1), Santo Amaro (1), São Domingos do Maranhão (1), São Félix de Balsas (1), Timon (1), Viana (1) e Vitória do Mearim (1), São José de Ribamar (1), conforme gráficos abaixo constantes no documento:

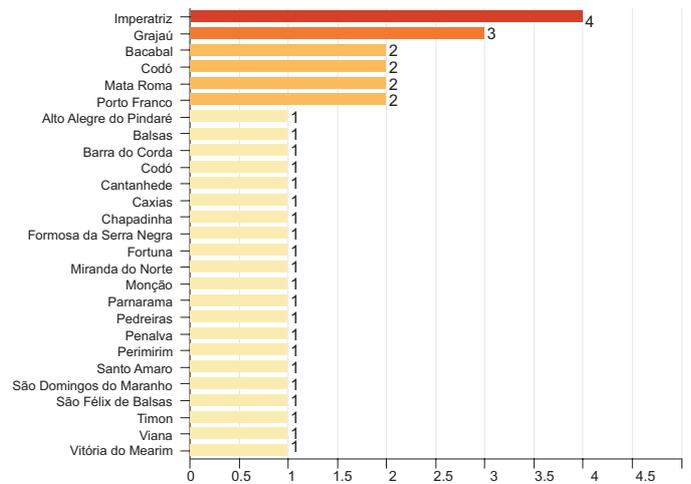
Gráfico 7 - Femicídios no Estado do Maranhão, Grande Ilha - 2018



Fonte: MPMA 2018.

Gráfico 8 - Femicídios no Estado do Maranhão - 2018

MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO ESTADO



Fonte: MPMA 2018.

Outro dado qualitativo importante apontado pelo estudo são os horários de maior pico para a prática do feticídio, que, consoante o levantamento, situam-se entre as 0:00h às 05:59h e entre as 18:00h às 23:59h, períodos que, se somados, figuram em pelo menos 54% das ocorrências.

Além da vítima, também foi possível identificar outras vítimas, denominadas vítimas secundárias, em pelo menos 7% dos casos.

2.3 A localização espacial das violações de direitos humanos de mulheres no Maranhão

Dados apresentados no Boletim Social do Maranhão, elaborado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, sobre a realidade maranhense envolvendo a prática de violência de gênero, que compreende desde a violência psicológica até o feticídio, relativos ao período de 2014 a 2018, também foram compilados e interpretados⁷¹, chegando-se a conclusões preocupantes do ponto de vista sanitário e da segurança pública.

O referido boletim tem por finalidade fornecer indicadores atualizados sobre temas específicos no âmbito da realidade social maranhense, subsidiando a elaboração e monitoramento de políticas públicas no estado⁷².

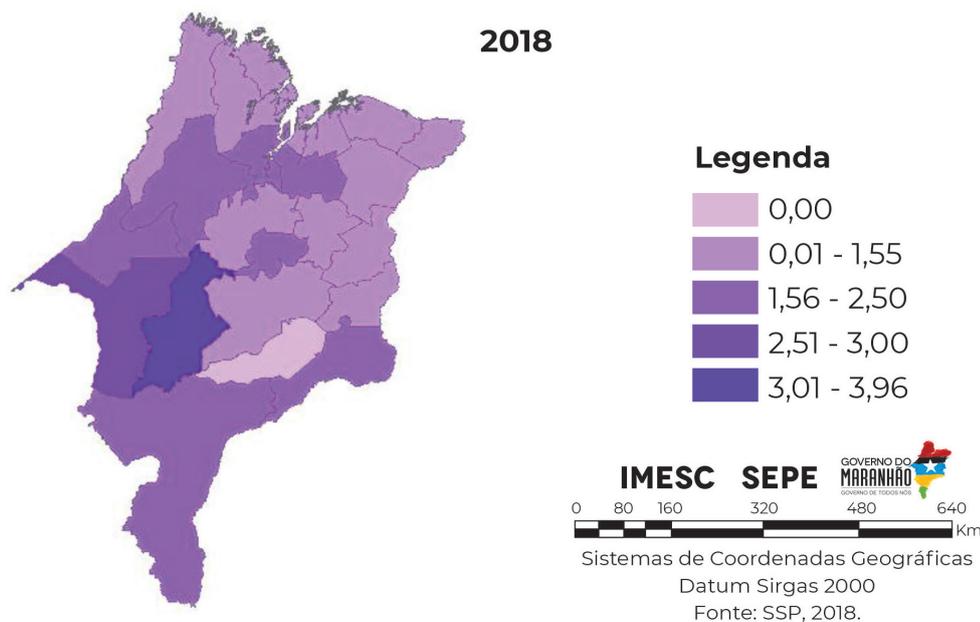
Relativamente aos crimes letais violentos intencionais contra mulheres, as maiores taxas no ano de 2018 foram registradas nas regiões Serras (3,15), Tocantins Maranhense

71 INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS-IMESC **Crimes violentos contra mulheres no Maranhão**. v.2, n.1, jan./mar. - São Luís: IMESC, 2020. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/225b004df6946c7c09ad56c578598169.pdf> . Acesso em: 12 set. 2020.

72 Idem.

(2,60), Campos e Lagos (2,27), Gerais de Balsas (2,22) e Médio Mearim (2,01). Importa destacar que a Região Metropolitana da Grande São Luís apresentou significativa redução no índice em comento no período analisado, passando da 4º região com maior taxa de homicídio contra mulheres no ano de 2015 para 13º posição em 2018, embora a capital São Luís ainda registre o maior número de ocorrências entre os municípios maranhenses.

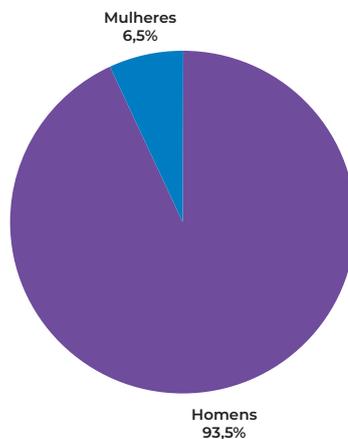
Figura 3 - Mapa do Maranhão



Fonte: IMESC, 2020.

Na cidade de São Luís, em 2018, aproximadamente 93,5% da taxa de crimes violentos intencionais letais foram praticados contra pessoas do sexo masculino, associados à violência social, enquanto 6,5% foram contra pessoas do sexo feminino mulheres, associados à violência doméstica, conforme ilustra gráfico abaixo:

Gráfico 9 - Crimes Violentos Intencionais Letais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados apresentados no estudo do IMESC.

A prevalência das mortes violentas de homens em patamar muito superior a de mortes violentas femininas, na cidade de São Luís, confirma as hipóteses científicas formuladas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas⁷³ e pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC, segundo os quais cerca de 80% das vítimas de homicídio em todo o mundo são homens, ao passo que 95% dos assassinos também são do sexo masculino.

Tal vulnerabilidade dos homens à violência social praticada por desconhecidos pode ser relacionada ao consumo de álcool, drogas e o acesso a armas de fogo, bem como à participação em atividades criminosas, enquanto a vulnerabilidade das mulheres à morte está relacionada à violência doméstica, ou seja, praticada por pessoas conhecidas, decorrente de fatores culturais ligados ao gênero⁷⁴.

Quanto à dinâmica espacial e temporal dos casos de crimes violentos intencionais letais com vítimas mulheres, entre 2014 e 2018, em São Luís, identificou-se um maior agrupamento dos casos na faixa central do município.

A partir dos dados analisados, o estudo associa a concentração de registros de crimes letais de gênero aos bairros localizados em regiões densamente habitadas, denominadas pelo IBGE como aglomerados subnormais⁷⁵. Assim, os registros de crimes violentos intencionais letais com vítimas mulheres concentram-se em 7,6% dos bairros do município de São Luís, como Olho d'Água, Coroadinho, Centro e São Francisco. Chama-se a atenção também para a ocorrência de feminicídios em bairros que não registravam esse tipo de violência, a exemplo do Turu, Vila Vicente Fialho e Cohab Anil.

Além do fenômeno de concentração dos feminicídios em regiões densamente habitadas no estado do Maranhão, o estudo indicou também o direcionamento de parte do fluxo da violência letal contra a mulher para os bairros localizados na zona rural, como, por exemplo, Rio Grande e Coqueiro. O mesmo ocorre com relação à violência não letal contra a mulher, observando-se algumas ocorrências na zona rural, principalmente nos bairros do Maracanã e Estiva, embora a concentração destes crimes se dê na zona urbana, principalmente nos bairros da faixa central do município. Essa expansão para a zona rural é potencializada pelas características marcantes dessas localidades como difícil acesso, baixos indicadores socioeconômicos e infraestrutura precária, bem como crescente contingente populacional registrado nos últimos anos, como resultado da migração impulsionada por instalação de empreendimentos federais e estaduais⁷⁶.

73 UNDP. Human Development Report. **By the United Nations Development Programme** 1 UN Plaza, New York, NY. 2016. 285p.

74 INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS-IMESC **Crimes violentos contra mulheres no Maranhão**. v.2, n.1, jan./mar. - São Luís: IMESC, 2020. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/225b004df6946c7c09ad56c578598169.pdf> . Acesso em: 12 set. 2020.

75 Conforme define o IBGE, aglomerado subnormal consiste em “uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação”. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e> . Acesso em: 14 fev. 2021.

76 INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS-IMESC **Crimes violentos contra mulheres no Maranhão**. v.2, n.1, jan./mar. - São Luís: IMESC, 2020. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/225b004df6946c7c09ad56c578598169.pdf> . Acesso em: 12 set. 2020.

O olhar atento sobre as peculiaridades da violência de gênero praticada nas zonas rurais recebe destaque a partir das Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, segundo as quais as mulheres que habitam campos e florestas não gozam do acesso rápido aos recursos urbanos, normalmente afastados das políticas federais, municipais e estaduais, o que cria condições estruturais para reprodução do machismo, altos índices de violência contra as mulheres e ausência de atenção com os agressores⁷⁷.

3 LEVANTAMENTO SOBRE A OFERTA DE POLÍTICA PÚBLICA DEFICITÁRIA, OU MESMO AUSÊNCIA DELA, POR REGIÃO, MICRORREGIÃO E MUNICÍPIOS

A rede de enfrentamento à violência⁷⁸ corresponde à atuação articulada de instituições, serviços governamentais/não governamentais e comunidade visando a prevenção da violência, o empoderamento das mulheres, a garantia de seus direitos, a assistência na situação de violência e a responsabilização dos agressores, atendendo assim aos quatro eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, quais sejam: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos.

Fazem parte da rede de enfrentamento agentes governamentais e não governamentais formuladores, executores e fiscalizadores de políticas públicas (entidades da sociedade civil organizadas, conselhos estaduais e municipais, núcleos de enfrentamento), programas voltados à responsabilização dos agressores, e órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia dos direitos de habitação, educação, trabalho, seguridade social. Na rede de enfrentamento, é possível identificar órgãos responsáveis pela criação e pela gestão das políticas de gênero.

Já a rede de atendimento⁷⁹ corresponde a um conjunto de ações e serviços nas áreas da assistência social, justiça, segurança pública e saúde, voltados ao encaminhamento das mulheres em situação de violência ao atendimento humanizado. Portanto, a rede de atendimento faz parte da rede de enfrentamento.

Fazem parte da rede de atendimento serviços de abrigo, centros de referência, serviços de reeducação do agressor, varas de violência doméstica, promotorias

77 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Mulheres do Campo e da Floresta: Diretrizes e Ações Nacionais**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/mulheres-do-campo-e-da-floresta-diretrizes-e-acoes-nacionais>. Acesso em: 20 set. 2020.

78 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 12 out. 2020.

79 Idem.

especializadas, núcleos da defensoria pública especializados, delegacias especializadas, ligue 180, serviços de saúde voltados para o atendimento da violência doméstica, postos de atendimento humanizados dos aeroportos.

Na rede de atendimento é possível identificar serviços especializados (que atendem especialmente mulheres e possuem expertise no tema da violência) – e não especializados (que constituem a porta de entrada para a rede: hospitais gerais, serviços de atenção básica, programa saúde da família, delegacias comuns, polícia militar, polícia federal, Centros de Referência de Assistência Social/CRAS, Centros de Referência Especializados de Assistência Social/CREAS, Ministério Público, defensorias públicas, ouvidorias), todos voltados à assistência da mulher em situação de violência.

No estado do Maranhão, as redes de enfrentamento e atendimento são mantidas por órgãos vinculados às diferentes esferas de governo, além dos Centros de Referência de Assistência Social (CREAS) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que, embora não tenham atribuições específicas na temática, desempenham um importante papel no acolhimento de mulheres em situação de violência. A importância destes órgãos decorre de sua capilaridade nos municípios, onde muitos serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência ainda não são oferecidos⁸⁰.

Consta do Plano Estadual de Políticas para Mulheres 2013-2015 a descrição dos seguintes serviços de enfrentamento à violência e atendimento às mulheres em situação de violência: CRAS; CREAS; Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres; Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher; Centro de Referência no Atendimento à Mulher; Casa Abrigo; Núcleo Especializado na Defesa das Mulheres da Defensoria Pública; IML; Vara/Juizado Especializado; Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Mulher; Órgãos gestores municipais da política da mulher. Diante do lapso temporal do levantamento feito para a construção do plano, os dados foram atualizados, conforme se passará a expor.

Atualmente, segundo dados da SEDES, o Maranhão conta com 318 CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, espalhados por 215 municípios maranhenses⁸¹, e com

80 Maranhão. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Mulher. **Plano Estadual de Política para as Mulheres 2013 -2015**. – São Luís, 2013. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/files/2013/11/PEPM-VERS%C3%83O-FINAL-DE-18102013.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

81 Os municípios são: Açailândia, Afonso Cunha, Agua Doce do Maranhão, Alcantara, Aldeias Altas, Altamira do Maranhão, Alto Alegre do Maranhão, Alto Parnaíba, Amapá do Maranhão, Amarante do Maranhão, Anajatuba, Anapurus, Apicum Açu, Araguana, Araióses, Arame, Arari, Axixa, Bacabal, Bacabeira, Bacuri, Bacurituba, Balsas, Barão de Grajaú, Barra do Corda, Barreirinhas, Bela Vista do Maranhão, Belágua, Benedito Leite, Bequimão, Bernardo do Mearim, Boa Vista do Gurupi, Bom Jardim, Bom Jesus das Selvas, Bom Lugar, Brejo, Brejo de Areia, Buriti, Buriti Bravo, Buriticupu, Buritirana, Cachoeira Grande, Cajapio, Cajari, Campestre do Maranhão, Candido Mendes, Cantanhede, Capinzal do Norte, Carolina, Carutapera, Caxias, Cedral, Central do Maranhão, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Chapadinha, Cidelândia, Codo, Coelho Neto, Colinas, Conceição do Lago Açu, Coroatá, Cururupu, Davinópolis, Dom Pedro, Duque Bacelar, Esperantinópolis, Estreito, Feira Nova do Maranhão, Fernando Falcao, Formosa da Serra Negra, Fortaleza dos Nogueiras, Fortuna, Godofredo Viana, Gonçalves Dias, Governador Archer, Governador Edison Lobão, Governador Eugênio Barros, Governador Luiz Rocha, Governador Newton Bello, Governador Nunes Freire, Graça Aranha, Grajaú, Guimarães, Humberto de Campos, Icatu, Igarapé do Meio, Igarapé Grande, Imperatriz, Itaipava do Grajaú, Itapecuru Mirim, Itinga do Maranhão, Jatoba, Jenipapo dos Vieiras, João Lisboa, Joselandia, Junco do Maranhão, Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Lago Verde, Lagoa do Mato, Lagoa Grande do Maranhão, Lajeado Novo, Lima Campos, Loreto, Luiz Domingues, Magalhães de Almeida, Maracáçume, Marajá do Sena, Maranhãozinho, Mata Roma, Matinha, Matões, Matões do Norte, Milagres do Maranhão, Mirador, Miranda do Norte, Mirinzal, Monção, Montes Altos, Morros, Nina Rodrigues, Nova Colinas, Nova Iorque, Nova Olinda do Maranhão, Olho D'água das Cunhãs, Olinda Nova do Maranhão, Paço do Lumiar, Palmeirândia, Paraibano, Parnarama, Passa-

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social em 117 municípios⁸².

Conforme levantamento feito em agosto de 2020, encaminhado pelo Conselho Estadual da Mulher (CEM), 40 municípios maranhenses contam com Conselho Municipal dos Direitos da Mulher⁸³.

Segundo consta na Cartilha “Violência Doméstica contra a Mulher: Prevenção Sustentável” elaborada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão em 2020, atualmente existem no Estado do Maranhão 23 Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEM)⁸⁴. No mesmo documento consta a existência de 4 Centros de Referência de Atendimento à Mulher⁸⁵.

Existem apenas duas Casas Abrigo no Estado, uma vinculada ao Poder Judiciário do Maranhão, em São Luís, e outra em Imperatriz, mantida pela Prefeitura⁸⁶.

Existem 3 IML no Estado, segundo informado, nos municípios de São Luís, Imperatriz e Timon.

gem Franca, Pastos Bons, Paulino Neves, Paulo Ramos, Pedreiras, Pedro do Rosario, Penalva, Peri Mirim, Peritoro, Pindare Mirim, Pinheiro, Pio XII, Pirapemas, Poção das Pedras, Porto Franco, Porto Rico do Maranhão, Presidente Dutra, Presidente Juscelino, Presidente Medici, Presidente Sarney, Presidente Vargas, Primeira Cruz, Raposa, Riachao, Ribamar Fiquene, Rosario, Sambaiba, Santa Filomena do Maranhão, Santa Helena, Santa Ines, Santa Luzia, Santa Luzia do Paruá, Santa Quitéria do Maranhão, Santa Rita, Santana do Maranhão, Santo Amaro do Maranhão, Santo Antonio dos Lopes, São Benedito do Rio Preto, São Bento, São Bernardo, São Domingos do Azeitão, São Domingos do Maranhão, São Felix de Balsas, São Francisco do Brejão, São Francisco do Maranhão, São João Batista, São João do Caru, São João do Paraíso, São João do Soter, São João dos Patos, São José de Ribamar, São José dos Basílios, , São Luís, São Luis Gonzaga do Maranhão, São Mateus do Maranhão, São Pedro da Agua Branca, São Pedro dos Crentes, São Raimundo das Mangabeiras, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São Vicente Ferrer, Satubinha, Senador Alexandre Costa, Senador La Rocque, Serrano do Maranhão, Sítio Novo, Sucupira do Norte, Sucupira do Riachão, Tasso Fragoso, Timbiras, Timon, Trizidela do Vale, Tufilândia, Tuntum, Turiaçu, Turilândia, Tutoia, Urbano Santos, Vargem Grande, Viana, Vila Nova dos Martírios, Vitória do Mearim, Vitorino Freire, Zé Doca.

82 São eles: Açailândia, Alcântara, Aldeias Altas, Alto Alegre do Maranhão, Alto Alegre do Pindaré, Amarante do Maranhão, Anajatuba, Araióses, Arari, Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Barreirinhas, Bela Vista do Maranhão, Bequimão, Bernardo do Mearim, Boa Vista do Gurupi, Bom Jardim, Bom Jesus das Selvas, Brejo, Buriti, Buriti Bravo, Buriticupu, Buritirana, Cantanhede, Carolina, Carutapera, Caxias, Centro do Guilherme, Chapadinha, Codó, Coelho Neto, Colinas, Coroatá, Cururupu, Dom Pedro, Estreito, Esperantinópolis, Gonçalves Dias, Governador Edison Lobão, Governador Nunes Freire, Grajau, Guimarães, Humberto de Campos, Icatu, Imperatriz, Itapecuru Mirim, Itinga do Maranhão, João Lisboa, Joselândia, Lago da Pedra, Loreto, Magalhães de Almeida, Maracaçumé, Maranhãozinho, Matinha, Matões, Mirador, Miranda do Norte, Mirinzal, Monção, Olho Dagua das Cunhãs, Paço do Lumiar, Palmeirândia, Paraibano, Parnarama, Pastos Bons, Paulo Ramos, Pedreiras, Pedro do Rosario, Penalva, Peri Mirim, Peritoro, Pindaré Mirim, Pinheiro, Pio XII, Poção das Pedras, Porto Franco, Presidente Dutra, Presidente Juscelino, Raposa, Ribamar Fiquene, Rosário, Santa Helena, Santa Inês, Santa Luzia, Santa Luzia do Paruá, Santa Quitéria do Maranhão, Santa Rita, Santo Antônio dos Lopes, São Benedito do Rio Preto, São Bento, São Bernardo, São Domingos do Maranhão, São João Batista, São João dos Patos, São José de Ribamar, São Luís, São Luís Gonzaga do Maranhão, São Mateus do Maranhão, São Raimundo das Mangabeiras, São Vicente Ferrer, Sucupira do Riachão, Timbiras, Timon, Trizidela do Vale, Tuntum, Turiaçu, Turilândia, Tutóia, Urbano Santos, Vargem Grande, Viana, Vila Nova dos Martírios, Vitória do Mearim, Vitorino Freire, Zé Doca.

83 São eles: Aldeias Altas, Alto Alegre do Maranhão, Anajatuba, Bacabal, Brejo, Brejo de Areia, Buriti Bravo, Cajapió, Campestre do Maranhão, Cantanhede, Caxias, Centro Novo do Maranhão, Chapadinha, Codó, Colinas, Coroatá, Cururupu, Formosa da Serra Negra, Guimarães, Icatu, Igarapé do Meio, Igarapé Grande, Imperatriz, Itapecuru Mirim, Lima Campos, Matões do Norte, Miranda do Norte, Paço do Lumiar, Parnarama, Pastos Bons, Pedreiras, Raposa, Santa Rita, São João do Soter, São João dos Patos, São Luís, São Mateus, Timon, Urbano Santos, São Benedito do Rio Preto.

84 As DEMs estão localizadas nos seguintes municípios: São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Rosário, Itapecuru Mirim, Chapadinha, Codó, Pinheiro, Viana, Santa Inês, Zé Doca, Açailândia, Imperatriz, Balsas, São João dos Patos, Presidente Dutra, Pedreiras, Barra do Corda, Bacabal, Caxias, Timon, Barreirinhas. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/ARQUIVOS_ASCOM/c53b709dee7ff8b077d88e8d3d03189c.pdf . Acesso em: 07 mar. 2021.

85 São eles: CRASMV – Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica de São Luís; CRAM de Imperatriz; CRAM de Caxias e CRAM de Açailândia.

86 PREFEITURA DE IMPERATRIZ. **Casa Abrigo Dra. Ruth Noletto comemora 12 anos de criação**. Disponível em: <https://www.imperatriz.ma.gov.br/noticias/pelo-fim-da-violencia-contra-mulheres/casa-abrigo-dra-ruth-noletto-comemora-12-anos-de-criacao.html> . Acesso em 07 mar. 2021.

No que tange às instituições do sistema de justiça, existe 1 núcleo especializado na defesa da mulher na Defensoria Pública do Estado do Maranhão, localizado na Casa da Mulher Brasileira, São Luís; 3 Promotorias de Justiça Especializadas na Defesa da Mulher (21ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Mulher de São Luís, 22ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Mulher de São Luís, 8ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Mulher de Imperatriz); e 4 Varas/Juizados Especiais de Violência contra a Mulher (1ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de São Luís; 2ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de São Luís, Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de Imperatriz, Vara da Infância e Juventude e Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de São José de Ribamar).

Por fim, atualmente existem 115 organismos governamentais de políticas para mulheres (OPM's) nos municípios⁸⁷, entre secretarias (64), coordenadorias (35) e departamentos (16), conforme documento encaminhado pela SEMU. Assim ilustra o quadro abaixo:

Quadro 1 - Organismos governamentais de políticas para mulheres

CRAS	318
CREAS	117*
CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS MULHERES	40
DELEGACIA ESPECIALIZADA NO ATENDIMENTO À MULHER	23
CENTRO DE REFERÊNCIA E ATENDIMENTO À MULHER	4
CASA ABRIGO	2
NÚCLEO ESPECIALIZADO NA DEFESA DAS MULHERES DA DEFENSORIA PÚBLICA	1
IML	3
VARA/JUIZADO	4
PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA NA DEFESA DA MULHER	3

87 Os órgãos gestores estão presentes nos seguintes municípios: Açailândia, Afonso Cunha, Alcântara, Aldeias Altas, Alto Alegre do Maranhão, Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Anapurus, Araguaianã, Bacabal, Bacabeira, Bacuri, Bacurituba, Balsas, Barreirinhas, Bela Vista do Maranhão, Belágua, Bom Jardim, Bom Lugar, Brejo, Brejo de Areia, Buriati Bravo, Cajapió, Campestre, Cantanhede, Capinzal do Norte, Carutapera, Caxias, Cedral, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Chapadinha, Codó, Colinas, Coroatá, Cururupu, Dom Pedro, Duque Bacelar, Estreito, Esperantinópolis, Formosa da Serra Negra, Fortaleza dos Nogueiras, Gonçalves Dias, Governador Eugênio Barros, Governador Edson Lobão, Guimarães, Icatu, Igarapé do Meio, Igarapé Grande, Imperatriz, Itapecurú Mirim, Itinga, Jatobá, João Lisboa, Lagoa do Mato, Lago da Pedra, Lago Verde, Lima Campos, Maracaçumé, Matinha, Matões do Norte, Miranda do Norte, Mirinzal, Morros, Olinda Nova, Olho D'água das Cunhãs, Paço do Lumiar, Paraibano, Parnarama, Pastos Bons, Paulino Neves, Pedreiras, Pedro do Rosário, Penalva, Peritoró, Pinheiro, Pirapemas, Porto Franco, Presidente Dutra, Presidente Médici, Presidente Sarney, Presidente Vargas, Primeira Cruz, Raposa, Rosário, Santa Luzia do Paruá, Santa Luzia do Tide, Santa Rita, Santa Quitéria, Santo Antonio dos Lopes, São Benedito do Rio Preto, São Bento, São Domingos do Azeitão, São Domingos do Maranhão, São Francisco do Maranhão, São João Batista, São João do Sóter, São João do Caru, São João dos Patos, São José de Ribamar, São Luís, São Luís Gonzaga, São Mateus, São Roberto, São Vicente Ferrer, Sítio Novo, Tasso Fragoso, Timon, Trizidela do Vale, Turiaçu, Urbano Santos, Vargem Grande, Viana, Vila Nova dos Martírios, Vitorino Freire.

OPM's	64 SECRETARIAS
	35 COORDENADORIAS
	16 DEPARTAMENTOS
	115 TOTAL

* Se trata do número de municípios que contam com CREAS e não do número total de CREAS existente, visto que o documento fornecido pela SEDES não continha este dado.

Em comparação com os dados expostos no Plano Estadual de Políticas para Mulheres 2013-2015, observa-se um aumento substancial no número de CRAS, que passou de 298 para 318; bem como de órgãos municipais gestores de políticas para mulheres, que passou de 63 para 115, entre secretarias, coordenadorias e departamentos. Ao passo que se constatou uma queda no número de conselhos municipais, que passou de 62 para 40. Insta destacar ainda o aumento no número de Promotorias Especializadas, que passou de 2 para 3, e de delegacias especializadas, que passou de 20 para 23.

4 ENTIDADES DE INTERESSE SOCIAL, ORGANIZAÇÕES E/OU GRUPOS DE INTERESSE INFORMAIS: PAUTAS E DELIBERAÇÕES NA ESFERA PÚBLICA ABERTA E NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Constam do anexo, de acordo com dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Mulher⁸⁸, as entidades que atuam nas deliberações civis e institucionais envolvendo a temática da mulher e da violência de gênero no estado do Maranhão.

As pautas e deliberações promovidas por tais grupos de interesse na esfera pública aberta encontram-se sistematizadas no Plano Estadual de Políticas para as Mulheres⁸⁹, documento elaborado pela Secretaria da Mulher (SEMU), considerando o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, as proposições de conferências estaduais e municipais de políticas para as mulheres, e as demandas suscitadas por

88 SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER DO ESTADO DO MARANHÃO. **Entidades que atuam na pauta dos direitos das mulheres no Maranhão**, 2020.

89 MARANHÃO. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Mulher. **Plano Estadual de Política para as Mulheres 2013-2015**. – São Luís, 2013. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/files/2013/11/PEPM-VERS%C3%83O-FINAL-DE-18102013.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

mulheres de municípios maranhenses a partir de escutas especializadas.

O Plano Estadual de Políticas para as Mulheres constitui o instrumento governamental de orientação das ações prioritárias a serem implementadas de forma intersetorial e integrada, mediante políticas públicas em diversas áreas como saúde, mercado de trabalho, escolaridade, igualdade de gêneros e combate à violência.

O capítulo 4 do plano estadual é voltado ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres e elege, como objetivo geral, a redução dos índices de toda as formas de violência contra mulheres no estado do Maranhão a partir dos seguintes objetivos específicos:

- Apoiar e ou implantar a criação e o funcionamento de espaço para escuta e atendimento individualizado e/ou em grupos, com orientação psicossocial e jurídica para mulheres da capital e do interior;
- Desenvolver e disseminar um modelo de intervenção referencial – Laboratório de Tecnologia Social “Viva Mulher” para o atendimento as mulheres em situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal, de forma integralizada por meio de metodologia própria: Acolher, Formar, Incluir e *Advocacy*.
- Disponibilizar ferramentas tecnológicas de trabalho capazes de monitorar os atendimentos, impedindo a revitimização das mulheres atendidas;
- Promover a disseminação e aplicação da Lei Maria da Penha (LMP), e ampliar a sua divulgação na sociedade;
- Ampliar o conhecimento da LMP pelas mulheres servidoras estaduais, para que possam proteger a si e a seus familiares da violência contra a mulher;
- Promover encontros com gestores(as), conselheiros(as) e sociedade civil (mulheres e suas famílias), para tratar do enfrentamento à violência contra a mulher;
- Estimular a criação de organismos municipais de políticas para as mulheres e de defesa dos seus direitos;
- Promover a implantação do Sistema Municipal de Políticas para as Mulheres;
- Viabilizar o aparelhamento/reaparelhamento de organismos estaduais e municipais da rede de atendimento à mulher vítima de violência;
- Apoiar grupos de mulheres para viabilizar a sua formalização;
- Orientar e apoiar organismos e grupos de mulheres quanto às formas de captação de recursos financeiros para viabilização dos seus projetos de enfrentamento à violência contra a mulher;
- Capacitar atores/atrizes da rede de atenção e parceiros na temática da violência contra a mulher;

- Discutir a Política Nacional de Abrigamento com vistas à elaboração da política estadual correspondente;
- Oferecer mecanismos de controle e monitoramento da rede de atenção à mulher vítima de violência;
- Informar e envolver a sociedade nas discussões sobre abuso/exploração sexual e tráfico de mulheres;
- Orientar e encaminhar as mulheres em situação de violência na perspectiva de evitar novos atos de violência por parte dos seus agressores;
- Incentivar a implantação e implementação de serviços de reeducação e responsabilização dos agressores;
- Contribuir para a desconstrução de mitos e preconceitos em relação à violência contra as mulheres, promovendo mudança cultural e a disseminação de valores e atitudes éticas igualitárias de valorização da paz;
- Contribuir para a responsabilização dos agressores das mulheres em situação de violência doméstica e sexual

Considerando que a elaboração do Plano Estadual de Políticas Públicas para Mulheres do estado do Maranhão aconteceu entre os anos de 2013 e 2015, e que a atualização dos dados ainda está em curso⁹⁰, alguns objetivos específicos do Plano 2013-2015 já foram atingidos, a saber: criação da Casa da Mulher Brasileira enquanto espaço de escuta especializada de mulheres de todo o Maranhão e criação de secretarias municipais de políticas para mulheres.

Para concretização dos objetivos acima especificados, o Plano Estadual de Políticas Públicas para Mulheres estabeleceu linhas de ação específicas, atribuindo responsabilidades a órgãos estaduais e seus parceiros, conforme pode ser visto nos quadros abaixo:

Quadro 2 - Linha de ação 4.1. Ampliação e fortalecimento da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência

Ações	Órgão Responsável	Parceiros	PPA Objetivo / Meta ou Iniciativa
4.1.1. Criar Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e/ou núcleos especializados nas demais delegacias existentes.	SSP	Semu	
4.1.2. Fortalecer as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e/ou núcleos especializados nas demais delegacias existentes.	SSP	Semu	
4.1.3. Criar e fortalecer Centros Especializados da Mulher em Situação de Violência.	Semu		FORTSMPM

⁹⁰ MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **V Conferência de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/marco/nota-oficial-2013-v-conferencia-de-politicas-para-as-mulheres>. Acesso em: 2 set. 2020.

4.1.4. Criar e fortalecer Serviços de Abrigamento.	TJ, Sedihc	Semu	
4.1.5. Criação de Posto de Atendimento Humanizado no aeroporto para encaminhamento das mulheres em situação de tráfico de pessoas aos serviços da rede especializada de atendimento às mulheres em situação de violência.	Sedihc	Semu	
4.1.6. Criar IML especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.	SSP		
4.1.7. Criar e fortalecer Defensorias Públicas Especializadas no atendimento às mulheres e/ou Núcleos da mulher nas Assistências Judiciárias Gratuita para o atendimento às mulheres em situação de violência.	Defensoria Pública Estadual-DPE	Semu	
4.1.8. Criar Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres.	TJ	Semu	
4.1.9. Criar e fortalecer Promotorias Especializadas de Atendimento às Mulheres e/ou Núcleos de Gênero nos Ministérios Públicos.	MPE	Semu	
4.1.10. Ampliar o número de serviços de saúde e fortalecer a atenção especializada para atendimento das mulheres em situação de violência.	SES	Semu	
4.1.11. Adquirir Unidades Móveis de atendimento às mulheres em situação de violência no campo, nas águas e na Floresta.	Semu	SSP	VIVAMULHER
4.1.12. Articular atores Estaduais e Municipais para garantir a integração dos serviços da Rede de Enfrentamento à Violência contra as mulheres.	Semu	Seir, Sejuv, Sedes, Sedihc, DPE, MPE Setres, Secma, Setur, SSP, Sejap, SES.	VIVAMULHER
4.1.13. Promover a formação continuada das/os profissionais da Rede Especializada de Atendimento às mulheres em situação de violência por meio da criação de uma matriz pedagógica unificada.	Semu	Seir, Sejuv, Sedes, Sedihc, DPE, MPE Setres, Secma, Setur, SSP, Sejap, SES, Seduc.	VIVAMULHER
4.1.14. Implantar Sistema Informatizado na Rede Especializada de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, em São Luís e área metropolitana.	Semu	Instituições da Rede de Atendimento as Mulheres em Situação de Violência de São Luís e área Metropolitana.	MELHORIACON
4.1.15. Criar o Sistema Estadual de Dados sobre a Violência contra as Mulheres.	Semu	SSP, Sedihc, SES, TJ, MPE, DPE	MELHORIACON

4.1.16. Contribuir para o atendimento 24 horas das mulheres em situação de violência nas Deams e núcleos especializados nas delegacias da polícia civil.	Semu, SSP		VIVAMULHER
4.1.17. Implementar as Diretrizes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo, das águas e da Floresta.	SSP, Sejap, MDA-Regional, SES, Sedihc, Sema, Seduc, Seir, Semu,	Superintendência de Polícia Federal, Secom, Organismos Municipais de Políticas para as	VIVAMULHER
	Funai, Sesai, DPE, MPE/Promotórias TJ/Juizados Especializados	Mulheres,	
4.1.18. Promover o atendimento qualificado às mulheres em situação de violência no Sistema Único da Assistência Social.	Sedihc	Semu	

Quadro 3 - Linha de ação 4.2. Promoção da implementação da Lei no 11.340, de 07 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha.

Ações	Órgão Responsável	Parceiros	PPA Objetivo / Meta ou Iniciativa
4.2.1. Divulgar a Lei Maria da Penha, acordos e normas jurídicas nacionais e internacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres.	Semu	TJ, MPE, DPE.	VIVAMULHER
4.2.2. Realizar campanhas, mobilizações e ações educativas sobre a Lei Maria da Penha.	Semu	Seduc, TJ, MPE, DPE	VIVAMULHER
4.2.3. Contribuir para a Incorporação da temática do enfrentamento à violência contra as mulheres e a Lei Maria da Penha nos conteúdos programáticos de cursos, concursos públicos, principalmente no processo de formação dos operadores de direito.	Semu	Sead, TJ	VIVAMULHER
4.2.4. Articular e acompanhar os Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público e Defensoria Pública quanto à execução e aplicabilidade da Lei Maria da Penha.	Semu	TJ, MPE e Defensoria Pública.	VIVAMULHER
4.2.5. Produção e distribuição de cartilhas sobre a Lei Maria da Penha	Semu	TJ, MPE, DPE.	VIVAMULHER

Quadro 4 - Linha de ação 4.3. Fortalecimento da segurança cidadã e acesso à justiça às mulheres em situação de violência.

Ações	Órgão Responsável	Parceiros	PPA Objetivo / Meta ou Iniciativa
4.3.1. Criar Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor.	TJ, Sejap	Semu	

4.3.2. Participar do projeto “Siga Bem Mulher” do Programa Siga Bem Caminhoneiro.	Semu.	TJ	VIVAMULHER
4.3.3. Capacitar as mulheres em situação de prisão para a inserção no mundo do trabalho.	Sejap, Setres	Semu	
4.3.4. Implantar o sistema educacional prisional, garantindo acesso à educação em todos os níveis durante a permanência nas instituições prisionais.	Sejap, Seduc, TJ, Sedihc.	Semu	
4.3.5. Estimular a reinserção no mercado de trabalho das mulheres egressas do sistema prisional.	Sejap, Setres,		VIVAMULHER
4.3.6. Reforma e Manutenção do estabelecimento penal feminino.	Sejap	MJ	VIVAMULHER
4.3.7. Contribuir para a humanização dos equipamentos prisionais e a garantia dos espaços físicos adequados para as mulheres em situação de prisão.	Semu, Sejap, TJ.	Sedihc	VIVAMULHER
4.3.8. Promover cultura e lazer dentro do sistema prisional.	Sejap, Secma, TJ	Semu	
4.3.9. Qualificar o cuidado às mulheres em situação de prisão durante a gravidez e no pós-parto e a recém-nascidos e crianças destas mulheres.	Sejap, SES, Sedihc, TJ	Semu	
4.3.10. Qualificar as equipes de saúde que atuam no sistema prisional nos temas saúde sexual e saúde reprodutiva, na perspectiva dos direitos das mulheres.	SES	Semu	
4.3.11. Incentivar o acesso aos direitos sexuais e reprodutivos pelas mulheres em situação de prisão.	SES, Semu, TJ	Semu	
4.3.12. Qualificar a atenção à saúde das mulheres em situação de prisão nos princípios da PNAISM.	SES	Semu, TJ, Sedihc	
4.3.13. Promover o acompanhamento sócio familiar das famílias de mulheres em situação de prisão e egressas do sistema prisional nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos Centros Especializados de Assistência Social (Creas).	Sedihc, Sejap	Semu, TJ	
4.3.15. Promover o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita para as mulheres em situação de prisão.	Sejap, DPE, TJ	Semu	
4.3.16. Implantar atividades sistemáticas de educação, cultura, lazer e esporte no sistema prisional feminino.	Sejap	Seduc, Secma, Sedihc, Sedel	
4.3.17. Garantir o cumprimento da legislação que proíbe agentes penitenciários do sexo masculino em presídios femininos.	Sejap, TJ	Semu, Sedihc	
4.3.18. Garantir o recorte de sexo, raça e etnia em todos os registros administrativos da Segurança Pública.	SSP, TJ	Semu e Seir	
4.3.19. Capacitar de forma permanente os operadores/as da Segurança Pública nas questões referentes às relações de gênero e violência contra as mulheres, incluindo o enfrentamento ao racismo institucional.	SSP, TJ	Semu, Seir	

4.3.20. Combater a impunidade e a omissão frente à violência contra as mulheres e nos casos de homicídio.	TJ, Semu, MPE		VIVAMULHER
4.3.21. Articular para que os Serviços de Inteligência Policial incluam na sua formação inicial a violência de gênero.	TJ, SSP	Semu	
4.3.22. Incentivar o aumento do número de mulheres nos espaços de participação popular e controle social da Segurança Pública.	Semu	TJ	VIVAMULHER
4.3.23. Incidir junto às instâncias responsáveis para promover a investigação dos casos de omissão institucional frente aos casos de violência contra as mulheres.	Semu	TJ, MPE,	VIVAMULHER
4.3.24. Identificar os benefícios previdenciários e assistenciais decorrentes da violência doméstica e familiar.	INSS, Semu,		VIVAMULHER
4.3.25. Instruir as ações regressivas dos valores pagos a título de benefícios previdenciários pelo INSS em razão da violência doméstica e familiar, como mecanismo pedagógico reparatório de ressarcimento.	INSS	Semu	
4.3.26. Viabilizar a ampliação da utilização de instrumentos existentes para o combate aos crimes de violência sexual contra as mulheres, com destaque para o fortalecimento da Rede Integrada de Perfis Genéticos (DNA).	SSP	TJ, PF, SES.	

Quadro 5 - Linha de ação 4.4. Enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo / Meta ou Iniciativa
4.4.1. Implementar as diretrizes, normas técnicas, protocolos e fluxos de atendimento à mulheres em situação de tráfico de pessoas nos serviços da rede de atendimento às mulheres.	Sedhic	Semu, TJ, SES	
4.4.2. Visibilizar as questões estruturantes que são favorecedoras e mulheres e da exploração sexual de mulheres	Sedhic	Semu, TJ, MPE	
4.4.3. Implementar mecanismos de proteção e segurança às mulheres em situação de exploração sexual e tráfico de pessoas.	Semu, PF, SSP, TJ, MPE.		VIVAMULHER
4.4.4. Promover a capacitação para a atuação da Rede de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	Semu, Sedihc	PF, TJ	VIVAMULHER
4.4.6. Articular e fomentar parcerias entre os serviços de atendimento às mulheres existentes em países conhecidos como destino de brasileiras vítimas do tráfico de pessoas e os existentes em território nacional.	Sedihc	Semu, PF, PRF, MPE	

4.4.8. Integrar o Fórum Comunitário dos Movimentos Populares de implantação dos Programas de Aceleração do Crescimento – PAC I e II de forma a prevenir a violência contra as mulheres e combater a exploração sexual e o tráfico de mulheres, adolescentes e jovens, nas regiões de fomento ao turismo e nas áreas de grandes obras de desenvolvimento econômico e infraestrutura.	Semu, Sedihc	TJ	
4.4.9. Realizar campanhas e ações educativas que desconstruam os estereótipos e esclareçam a população sobre as práticas que configuram exploração sexual e tráfico de mulheres.	Semu	TJ, Sedihc, Secom	VIVAMULHER
4.4.10. Capacitar conselhos tutelares e de direitos para identificação e encaminhamento adequado de situações de violência doméstica e sexual contra meninas e adolescentes	Sedihc, Semu	TJ, Funai	VIVAMULHER

Quadro 6 - Linha de ação 4.5. Promoção da autonomia das mulheres em situação de violência e a ampliação de seus direitos.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo / Meta ou Iniciativa
4.5.1. Priorizar o atendimento das mulheres em situação de violência nos programas de qualificação social e profissional.	Setres	Semu, Seduc, Seir	
4.5.2. Incentivar o atendimento prioritário as mulheres em situação de violência na concessão de unidades habitacionais no estado e nos municípios.	Secid	Semu	
4.5.3. Articular a inserção das mulheres em situação de violência nos Programas Sociais das três esferas do governo com destaque para a inserção no mundo do trabalho, geração de renda, economia solidária, capacitação profissional e acesso a equipamentos sociais.	Semu,	TJ, Sedihc, Setres, TJ, MDA/Regional	VIVAMULHER
4.5.4. Incidir na política de enfrentamento à pobreza e à miséria para a inclusão das mulheres em situação de violência.	Sedes, Sedhic	Semu	
4.5.5. Apoiar a criação de espaço para escuta e atendimento individualizado e/ou grupal com orientação psicossocial e jurídica para mulheres da capital e do interior	Semu	Prefeituras municipais, Sedihc	VIVAMULHER
4.5.6. Ampliar o conhecimento da LMP pelas mulheres, servidores e servidoras estaduais e municipais para que possam proteger a si e a seus familiares da violência contra a mulher	Semu	Sedihc, Seir, SES, Funai, Seduc	VIVAMULHER
4.5.7. Estimular a criação de organismos municipais de políticas para as mulheres e de defesa dos seus direitos	Semu	Prefeituras Municipais	VIVAMULHER
4.5.8. Viabilizar o aparelhamento / reaparelhamento de organismos estaduais e municipais da rede de atendimento à mulher vítima de violência	Semu	SPM	VIVAMULHER

4.5.9. Orientar e apoiar organismos e grupos de mulheres para sua formalização e captação de recursos financeiros para viabilização de seus projetos de enfrentamento à violência contra as mulheres	Semu		FORTAGRUPOS
4.5.10. Garantir a aquisição e funcionamento de unidades móveis rurais de enfrentamento à violência contra as mulheres	Semu, SSP	SPM	
4.5.11. Garantir a criação, bem como a estruturação das delegacias especiais de mulheres regionais / municipais, com espaço físico, logística, recursos humanos a fim de melhor atender as mulheres em situação de violência.	SSP	Semu	
4.5.12. Criar programas voltados às jovens rurais em situação de exploração sexual, que articule processo de apoio psicológico, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, capacitação profissional e geração de renda.	Ses, Setres, Sedhic	Semu	FORTAGRUPOS
4.5.13. Garantir o enfrentamento à violência contra as mulheres jovens e meninas vítimas do tráfico e que exercem atividades de prostituição	Sedhic	Semu, SSP, Setur	

A partir da visualização das demandas formuladas pela sociedade civil organizada relativas ao enfrentamento da violência contra a mulher, que compreende a violência psicológica e o feminicídio, é possível examinar, na realidade de cada município do estado do Maranhão, quais desafios precisam ser vencidos na implementação de políticas públicas para mulheres.

É possível observar, claramente, a partir dos dados sistematizados no Plano Estadual de Políticas Públicas para Mulheres, a responsabilidade de cada órgão estadual assumida diante da sociedade civil e dos órgãos governamentais.

5 ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5.1 Reeducação de agressores

Reforçada por dados da literatura científica, torna-se cada vez mais clara a necessidade de intervenção na situação de violência a partir da atenção aos agressores, como um serviço à parte ao oferecido às vítimas. No contexto brasileiro, há programas pioneiros no trabalho com agressores, dentre os quais os promovidos pelo Instituto Noos, no Rio de Janeiro⁹¹, e pela Ong Pró-Mulher, Família e Cidadania, de São Paulo. O Instituto

⁹¹ INSTITUTO NOOS. BEIRAS, Adriano. *Relatório Mapeamento de Serviços de atenção grupal a homens autores de*

Noos desenvolve atividades com Grupos Reflexivos de Gênero com homens autores de violência contra a mulher desde 1998, ao passo que a Ong Pró-Mulher atua neste viés desde 1993, antes, portanto, da existência da Lei Maria da Penha⁹².

Conforme aponta Veras⁹³, os grupos reflexivos consistem em propostas de intervenção direcionadas a homens autores de violência contra a mulher que visam a problematização dos modelos de masculinidade e feminilidade, objetivando a construção de alternativas à instrumentalização da violência em suas relações, tendo papel educativo, reflexivo e preventivo. Este tipo de trabalho com homens autores de violência doméstica e familiar iniciou no âmbito internacional por volta do final da década de 1970 nos EUA e no Canadá, cumprindo destacar que um dos programas pioneiros no mundo é o *Emerge: Counseling & Education to Stop Domestic Violence*, fundado em 1977, nos EUA. No âmbito da América Latina, o programa que se tornou referência foi o *Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias (CORIAC)*, fundado no México em 1995.

Dados relevantes acerca do tema foram levantados pela Organização Mundial de Saúde em 2003, que realizou o estudo intitulado *Intervening with Perpetrators of Intimate Partner Violence: A Global Perspective* junto a 56 programas que atuam com homens em situação de violência nos cinco continentes. O estudo, considerando as avaliações de programas dos EUA e do Reino Unido, apresentou resultados bem sucedidos na prevenção de novos abusos, apontando que dos homens que completam os programas, 50% a 90% permanecem não violentos por seis meses a três anos. Foi apontado no estudo ainda que a intervenção também inibe o abuso não físico pelos participantes⁹⁴. Dessa forma, fica clara a eficácia dos grupos reflexivos de homens para a ressignificação dos papéis de gênero, bem como para evitar a reincidência da violência de gênero.

Não obstante os fatores como alcoolismo, uso de drogas e desemprego relacionarem-se com episódios de violência doméstica, estes não constituem a principal causa do problema, assim como a tendência de percepção dos agressores como seres portadores de patologias ou transtornos de personalidade, já que as diferenciações de gênero são a principal raiz do problema⁹⁵.

Insta ressaltar que este importante trabalho de cunho educativo, reflexivo e preventivo veio a ser previsto na Lei Maria da Penha em seus artigos 35 e 45 de forma inovadora, visto que não havia merecida abordagem pela legislação. No entanto, a referida lei não previa originalmente o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação como medidas protetivas de urgência, dispositivos estes que foram acrescentados pela Lei nº 13.984/2020, com fundamento nos resultados do Grupo

violência contra mulheres no contexto brasileiro. Disponível em: http://www.noos.org.br/userfiles/file/Relat%C3%B3rio%20Mapeamento%20SHAV_site.pdf. Acesso em: 12 mai. 2020.

92 VERAS, Érica Verícia Canuto de Oliveira. **A masculinidade no banco dos réus: um estudo sobre gênero, sistema de justiça penal e aplicação da Lei Maria da Penha.** 2018. 208f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UFRN, Natal, 2018.

93 VERAS. Op. Cit.

94 World Health Organization. **Intervening with Perpetrators of Intimate Partner Violence: A Global Perspective.** 2003. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42647/9241590491.pdf;jsessionid=EF5285E178507FDB-D674B772F4B83AC?sequence=1>. Acesso em: 26 fev. 2021.

95 TAVARES, R. L. G.; SILVA, A. S. **Percepção Disfuncional do Agressor na Lei Maria da Penha: Tolerância e invisibilidade num Sistema de Continuidades.** *Quaestio Juris*, Rio de Janeiro, 10(3), 2031-2059, 2017.

Reflexivo de Homens: por uma atitude de paz, desenvolvido pioneiramente no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Norte⁹⁶.

O referido grupo reflexivo de homens tem como “objetivo geral a constituição de grupos de homens que estejam figurando no polo passivo de processos judiciais por estarem envolvidos em contextos de violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a lhes proporcionar uma reflexão sobre suas atitudes”⁹⁷. Após a criação do serviço foi firmada cooperação técnica entre o MP/RN e o Poder Judiciário do Estado. Os resultados do trabalho são promissores, visto que, enquanto o Departamento Penitenciário Nacional e o Conselho Nacional de Justiça apontam um índice de reincidência no sistema penitenciário de 75%, desde a criação do grupo reflexivo o índice de reincidência é zero, de forma que o índice de reeducação do homem autor de violência doméstica tem sido 100%. O trabalho já foi implementado em Natal, Parnamirim, Macaíba e São Paulo do Potengi, no Rio Grande do Norte, ao passo que 25 equipes dos CRAS e CREAS do interior do Estado já foram capacitadas para realizarem os grupos reflexivos, assim como equipes multidisciplinares da Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres e dos Juizados da Violência Doméstica de Familiar de Natal.

Em São Luís/MA, foi instituído em 2008 o Grupo Reflexivo de Reeducação e Reabilitação para Autores de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, no âmbito da 1ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, primeiro programa deste viés instituído diretamente por uma equipe multidisciplinar de uma Vara Especializada no país, levando em conta que trabalhos semelhantes existentes em outros juízos foram implementados em convênio com o Poder Executivo⁹⁸. Ainda em São Luís, existe um grupo reflexivo conduzido pela 22ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Mulher, que recebe homens encaminhados pela 2ª Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher⁹⁹.

Em Imperatriz/MA, em 2018, também foi iniciado trabalho semelhante, o grupo reflexivo “Novo Olhar” fruto de parceria entre o Ministério Público do Estado do Maranhão, através da 8ª Promotoria de Justiça de Imperatriz; o Poder Judiciário do Estado do Maranhão, através da Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Imperatriz e a Defensoria Pública Estadual¹⁰⁰. O grupo também foi implantado, em 2018, no município de Açailândia/MA, por iniciativa da 2ª Promotoria de Justiça de Açailândia¹⁰¹. Existe também em outros municípios do Maranhão o trabalho de grupos reflexivos com

96 VERAS. Op. Cit.

97 VERAS. Op. Cit.

98 RÊGO, Nelson Melo de Moraes. **Grupo Reflexivo de Reeducação e Reabilitação para Autores de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Capital do Estado do Maranhão**. 2009. Disponível em: <https://premioinnovare.com.br/proposta/grupo-reflexivo-de-reeducacao-e-reabilitacao-para-autores-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-da-capital-do-estado-do-maranhao/print> . Acesso em: 26 fev. 2021.

99 TJMA. **TJMA lança Programa contra violência doméstica voltado a homens**. 2021. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/tj/noticia/502550> . Acesso em: 26 mar. 2021.

100 MPMA. **Imperatriz: Homens autores de violência participam de grupo reflexivo**. 2018. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/14744-imperatriz-homens-autores-de-violencia-participam-de-grupo-reflexivo> . Acesso em: 26 mar. 2021.

101 MPMA. **Açailândia – Projeto atende homens que cumprem medida protetiva da Lei Maria da Penha**. 2019. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/15472> . Acesso em: 26 mar. 2021.

homens autores de violência, a exemplo de Pedreiras, Santa Helena e Penalva, sendo algumas iniciativas em parceria com o Poder Executivo¹⁰². Importante a ampliação deste serviço nos municípios existentes, bem como o desenvolvimento deste serviço em outros municípios, especialmente naqueles que contam com altos índices de violência contra a mulher, a partir principalmente da capacitação de equipes multidisciplinares municipais para replicarem este trabalho, diante de consistir em importante ferramenta de enfrentamento à violência de gênero.

Na perspectiva do Poder Executivo, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher¹⁰³ estabelece que a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência é composta, dentre outros serviços, por Centros de Educação e Reabilitação do Agressor, espaços de atendimento e acompanhamento de homens autores de violência, encaminhados pelos juizados especiais de violência doméstica/familiar contra a mulher e demais juizados/varas. Tais estabelecimentos visam à reeducação dos homens autores de violência e à construção de novas masculinidades, a partir do conceito de gênero e de uma abordagem responsabilizante.

Paralelamente ao já observado na legislação federal, o Plano Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres do Estado do Maranhão¹⁰⁴, visando instrumentalizar o objetivo geral de reduzir os índices de violência de gênero no estado, erradicando todas as formas de violência contra as mulheres, estabelece o compromisso do Estado no sentido de incentivar a implantação e implementação de serviços de reeducação e responsabilização dos agressores em espaços adequados.

Resultando de discussões realizadas por diferentes Ministérios e representantes da sociedade civil no *workshop* “Discutindo os Centros de Educação e Reabilitação do Agressor”, realizado no Rio de Janeiro em julho de 2008, as Diretrizes Gerais dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor apresentam conceitos, atribuições e objetivos dos serviços de responsabilização e educação dos agressores à luz dos artigos 35 e 45 da Lei 11.340/2006.

Consoante as diretrizes expressas no referido documento, os serviços de responsabilização e reeducação do agressor, que podem ser criados por todos os entes federativos, consistem no acompanhamento das penas e decisões proferidas pelo juízo. Dessa forma, esse tipo de política tem caráter pedagógico e obrigatório, descartando-se a hipótese de constituir serviço de caráter assistencial ou de tratamento, seja psicológico, social ou jurídico do agressor¹⁰⁵.

102 TJMA. Op. Cit.

103 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 2 nov. 2020.

104 MARANHÃO. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Mulher. **Plano Estadual de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. – São Luís, 2013. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/PLANO_EST. __POL%C3%8DTICAS_MULHERES_Versao_final.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

105 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Anexo II** Diretrizes Gerais dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 12 out. 2020.

Por outro lado, as pesquisas internacionais¹⁰⁶ e nacionais têm evidenciado a impropriedade da prisão de agressores, salvo em casos graves, para combater a violência, haja vista as chances remotas de recuperação, já que a violência tende a recrudescer, alimentada pelos códigos masculinos de sobrevivência em meio à virilidade violenta do cárcere.

A esse respeito, a pesquisa OMV/Data Senado, realizada em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência e o Instituto de Pesquisa Data Senado¹⁰⁷, apresentou dados qualitativos sobre a violência contra as mulheres, evidenciando, entre os variados resultados, que o medo das vítimas diante da violência policial que pode ser praticada pelo Estado contra o agressor é um dos elementos que explicam a resistência das vítimas em denunciar as agressões sofridas.

Outro estudo, divulgado pelo Senado Federal¹⁰⁸, elenca as principais explicações para que a vítima permaneça em situação de violência, destacando-se as crenças associadas à possibilidade de alteração do comportamento do agressor:

[...]. Sempre resta a esperança de que o marido mude o comportamento [...] Um homem violento faz mais do que pedir perdão, durante a fase de lua-de-mel. Ele pode pedir ajuda e começar a fazer algum tipo de tratamento: entrar para os Alcoólicos Anônimos, procurar um psiquiatra ou uma igreja. Ele pode demonstrar o amor, admitir seus erros e jurar que vai fazer o que estiver ao seu alcance para mudar. Se a mulher ama seu companheiro, ela tenta evitar o fim da relação. Quem irá julgá-la por isso?

A retomada do relacionamento entre vítima e agressor, estando inserida na perspectiva de autonomia das vítimas, não deve estar sob o controle e ou repressão do Estado, cabendo a este garantir o acolhimento/proteção das vítimas e responsabilização/reeducação do agressor, rompendo o ciclo da violência dentro da relação presente e das relações futuras de ambos.

Neste sentido, com vistas à inibição da reincidência da violência de gênero, especialmente da violência psicológica e do feminicídio, uma das estratégias de intervenção por parte do Ministério Público recomendadas pelo presente plano de atuação diz respeito à reeducação dos agressores. Para tal, fundamental que seja realizado, no âmbito da atuação administrativa do MPMA, o mapeamento das políticas públicas voltadas à reeducação de homens autores de violência disponíveis nos municípios sob a atribuição

106 BABCOCK, J. & STEINER, R.(1998).“The effect of treatment and incarceration on recidivism of battering ” . Paper presented at the Program Evaluation and Family Violence Research : an International Conference, Durham, N H . Apud Melanie Shepard, s/d – Evaluating Coordinated Community Responses to Domestic Violence. Violence Against Women Office – U. S. Department of Justice. SHERMAN, Lawrence BERK, Richard A. (1984). –The Minneapolis Domestic Violence Experiment. Washington D. C.: The Police Foundation.

107 DataSenado. Pesquisa OMV. **Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres** – Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia> . Acesso em: 20 nov. 2020.

108 Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Enfrentando a Violência contra a Mulher**, 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/enfrentando-a-violencia-contra-a-mulher-orientacoes-praticas-para-profissionais-e-voluntarios> . Acesso em: 20 out. 2020.

de cada Promotoria e, no âmbito da atuação jurisdicional, o requerimento, tanto em sede de medida protetiva de urgência como em sede de denúncia, do comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação, bem como o acompanhamento psicossocial do agressor, na forma dos arts. 22, VI e VII, e 45, Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

Considerando ainda o papel de indutor de políticas públicas do Ministério Público e a experiência exitosa exposta dos grupos reflexivos de homens autores de violência contra a mulher, na resignificação dos papéis de gênero e na redução da reincidência da violência de gênero, este plano recomenda que aos promotores de justiça articulem junto ao Poder Executivo Municipal, através da expedição de recomendação e/ou celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, a implantação desta política pública voltada ao agressor, caso a mesma não esteja disponível nos municípios de sua atribuição, ou promovam a implantação dos referidos grupos no âmbito das suas próprias Promotorias, com ou sem parceria do ente municipal. Para tal, foi elaborado Projeto Modelo de Implantação dos Grupos Reflexivos (Anexo), a partir de trabalho realizado por membros do MPMA no âmbito do GT deste PADHUM, bem como Recomendação com diretrizes específicas.

5.2 Combate à violência psicológica

Conforme evidenciado pelas doutrinas jurídica e médica, internacional e nacional¹⁰⁹, a violência psicológica cria condições para instauração de todo o ciclo das demais formas de violência, por isso cientificamente é considerada a porta de entrada para as demais formas de abuso, considerando que diminui o poder de reação das vítimas, impondo sentimento de assunção de culpa e de desvalorização.

A esse respeito, os estudos qualitativos da psicóloga norte-americana Lenore Walker, realizados no ano de 1979, com 1500 mulheres em situação de violência, apontaram para a estrutura de um “ciclo” frequente em relações afetivas violentas entre homens e mulheres. Nesse contexto, o ciclo da violência é dividido nas seguintes fases:

- a) Aumento de tensão: fase marcada por uma escalada gradual de violência, em que predominam agressões verbais, provocações, discussões e demais manifestações da violência psicológica;
- b) Ataque violento: nessa fase, não obstante as tentativas da mulher no sentido de evitar a violência, a tensão aumenta até fugir ao controle e evoluir para uma agressão física grave. Nessa fase, algumas vítimas costumam denunciar a prática de violência e tentar romper o relacionamento enquanto outras temem procurar ajuda;

¹⁰⁹ DataSenado. Pesquisa OMV. **Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres** – Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>. Acesso em: 20 nov. 2020.

c) Lua de mel: passado o incidente agudo de violência, começa a fase de lua-de-mel, em que o agressor se arrepende e adota um comportamento amoroso e gentil, tentando compensar a vítima pela agressão perpetrada;

Esse comportamento calmo e amoroso, característico da última fase do ciclo, aos poucos se transforma em novos incidentes de agressão, perpassando novamente pela fase de explosão e reiniciando o ciclo. No decorrer do tempo, as fases repetem-se ciclicamente e a fase de explosão torna-se cada vez mais violenta, podendo implicar no assassinato da mulher ou em outros desfechos trágicos como o suicídio da vítima, a morte do agressor, entre outros¹¹⁰.

Portanto, o enfrentamento da violência de gênero a partir do enfrentamento da base do ciclo de abusos, ou seja, da violência psicológica, pode potencialmente fortalecer a vítima e, coibindo o comportamento do agressor, evitar que as agressões evoluam para níveis mais críticos como o feminicídio¹¹¹.

A partir das colocações já feitas no item 1.3, entende-se que a violência psicológica (art. 7º, II, da Lei Maria da Penha) pode afetar a saúde das vítimas e ser entendida como lesão corporal quando é gerado um dano psíquico (art. 129 do CP) que debilita a integridade, compreendida em uma perspectiva fisiológico-emocional, embora exista atualmente o tipo penal específico da violência psicológica contra a mulher, inserido no art. 147-B do CP, através da Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021, que prevê como resultado um dano emocional à mulher decorrente de um rol de condutas exemplificativo (ameaça, constrangimento, humilhação, chantagem, etc.), não necessitando da patologia psíquica para restar configurado o crime.

Em pesquisa realizada através do Sistema Integrado do Ministério Público do Maranhão (SIMP), que abarcou o lapso temporal de 01/01/2019 a 26/02/2021, utilizando as chaves de pesquisa 279 – Inquérito Policial (Classe MP), 5560 – Lesão Corporal decorrente de Violência Doméstica (Assunto MP), 920015 – Denúncia Escrita (Movimentos) e Violência Psicológica (Conteúdo), foram identificadas 336 denúncias oferecidas.

No entanto, destas denúncias, embora 85 cite expressamente um contexto de violência psicológica, foi localizada apenas uma denúncia (SIMP 005611-253/2020) oferecida pela 8ª Promotoria de Justiça Especializada de Imperatriz que tipifica a violência psicológica no art. 129 do CP e apresenta provas da materialidade da lesão psicológica, com a juntada de relatório psicológico do CRAM e Prontuário Médico, ao passo que foram identificadas outras três denúncias (SIMP 003703-267/2019; 003704-267/2019; 001720-267/2018) oferecidas pela 2ª Promotoria de Justiça de Santa Inês que requereram a elaboração de parecer sobre a situação de violência doméstica e familiar pelo Setor Psicossocial do Fórum da Comarca de Santa Inês.

Neste viés, fica evidenciado que a atuação do Ministério Público tem sido frágil na materialização do dano psíquico e conseqüentemente na tutela da saúde psicológica

110 DataSenado. Pesquisa OMV. **Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres** – Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>. Acesso em: 20 nov. 2020.

111 Idem.

das vítimas de violência de gênero, de modo que é imprescindível que a instituição realize tratativas com a autoridade policial incumbida das demandas referentes à defesa da mulher, com vistas ao estabelecimento de fluxos nas delegacias de polícia, com a aplicação de entrevista de rastreamento voltada à identificação de sinais da prática da violência psicológica e dos seus efeitos danosos ao emocional e/ou à saúde psíquica da vítima, ainda na fase policial. Importante destacar que este instrumental de rastreamento está em fase de construção, devendo ser custeado pela Procuradoria Geral de Justiça através do Banco de Perícias Técnicas - BanPeTec/MPMA, e instituído formalmente por ato específico após a conclusão da fase de testes psicológicos.

O objetivo é que o Ministério Público, observando os indícios da violência identificados no instrumental de rastreamento, requisite a realização de perícia médica psiquiátrica/psicológica que ateste a materialidade do dano emocional ou psíquico - para posterior oferecimento de denúncia pelo novel tipo penal de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou pelo crime de lesão corporal à saúde psicológica (art. 129 do CP), quando houver dano psíquico, em conformidade com o Enunciado n. 18 (004/2014) da COPEVID - ou requeira ao juiz a realização da perícia como produção antecipada de provas, com fundamento no art. 156, I, do CPP, para posterior oferecimento de denúncia¹¹².

Na impossibilidade de realização da perícia médica psiquiátrica no município, este plano de atuação recomenda que seja requisitado pela Promotoria, com fundamento no art. 26, I, da Lei nº 11.340/2006, a cópia de laudos e prontuários médicos à direção da unidade de saúde onde a vítima de violência doméstica porventura tenha recebido atendimento, independentemente de ressalva quanto ao sigilo médico, nos termos artigo 129, I e VI, da Constituição Federal e do artigo 12, § 3º, da Lei nº 11.340/06, bem como cópias de prontuários de atendimento da vítima na rede de assistência social (CRAS, CREAS e CRAM) e nos Conselhos Tutelares que evidenciem a situação de violência.

Considerando que a criação do tipo penal da violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) se deu recentemente, através Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021, e que ainda assim os doutrinadores apontam para a possibilidade de tipificação, quando houver dano psíquico decorrente da violência psicológica, com fulcro no tipo penal da lesão corporal à saúde psicológica (art. 129 do CP), recomendável que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promova capacitação acerca do novo tipo penal da violência psicológica contra a mulher, a fim de dirimir dúvidas sobre a atuação adequada das instituições do sistema de justiça para a configuração do delito.

Por outro lado, visando a garantia do atendimento e acompanhamento psicológico e social das vítimas de violência psicológica, este plano de atuação recomenda que a Promotoria promova o encaminhamento das referidas vítimas aos serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência existentes no município, bem como

¹¹² O Enunciado nº 18 (004/2014) dispõe que caso a violência praticada pelo suposto agressor gere danos à saúde psicológica da vítima, o Promotor de Justiça deverá requisitar a realização de perícia médica psiquiátrica para atestar as lesões à saúde física, tais quais depressão, estresse pós-traumático, síndrome do pânico, transtorno obsessivo compulsivo, anorexia, dentre outros, para posterior oferecimento de denúncia por crime de lesão corporal, na modalidade lesão à saúde psicológica. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/Enunciados_da_COPEVID_ATUALIZADOS_AT%C3%89_MAR%C3%87O_DE_2017.odt. Acesso em: 04. mar. 2021.

que realize o mapeamento dos equipamentos socioassistenciais existentes no município voltados à mulher em situação de violência, com a finalidade de identificar a sua existência e a efetiva oferta de serviços, para a partir deste mapeamento expedir recomendações aos gestores locais e/ou propor a celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC), visando a estruturação dos serviços socioassistenciais, a capacitação contínua e permanente dos profissionais da assistência social que lidam com a violência contra a mulher, e a implantação da prestação de serviços de psiquiatria, nos locais em que ainda não houver, ou estruturação, nos locais em que já houver, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis, em caso de não atendimento da recomendação ou descumprimento do TAC pelos gestores públicos municipais.

Considerando ainda que a violência psicológica contra a mulher pode ser perpetrada pelo ato de perseguição, conhecido como *Stalking*, relevante que o Ministério Público tenha especial atenção com a atuação dos promotores de justiça frente ao novo tipo penal, previsto no art. 147-A do CP. Inicialmente, levando em conta que a criminalização da perseguição se deu recentemente, através da Lei nº. 14.132, de 31 de março de 2021, e que existem diversas dúvidas sobre a atuação adequada das instituições do sistema de justiça para a configuração do delito, recomendável que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promova capacitação acerca do novo tipo penal de perseguição.

Com relação aos promotores de justiça, considerando que existem dificuldades para demonstrar alguma das três circunstâncias do tipo penal, não bastando a reiteração da ação por parte do sujeito ativo, devendo ser demonstrada que o sujeito passivo sofreu umas das consequências previstas da perseguição reiterada, recomendável que solicitem perícia médico psiquiátrica ou psicológica; cópia de prontuários médicos; cópia de prontuários de atendimento na rede de assistência social, justamente visando evidenciar danos à saúde psicológica da vítima, tais como constante estado de medo e ansiedade, hipervigilância, entre outros, e situações decorrentes da perseguição, tais como: alteração de residência e/ou telefone, instalação de sistema de segurança na residência, alteração de horário de trabalho e/ou do itinerário para deslocamento até este, vítima pediu e/ou tem costumado pedir companhia de alguém para se dirigir a local público, entre outros.

Considerando ainda que o §2º do art. 147-A do CP prevê que as penas do crime de perseguição são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência, podendo, portanto, o agente responder pela violência praticada contra a vítima, com aplicação cumulativa das penas (art. 70, parte final, CP), recomendável a denúncia pelos Promotores de Justiça, quando configurado dano emocional, psíquico ou físico, pelo crime de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou lesão corporal (art. 129 do CP).

Levando em consideração ainda que a violação da intimidade da mulher foi reconhecida como forma de violência psicológica pela Lei nº 13.772/2018, que alterou o inciso II, do art 7º da Lei nº 11.340/2006, e que esta pode ser materializada nos crimes de “registro não autorizado da intimidade sexual” (art. 216-B do CP) e de “divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, cena de cena de sexo ou de pornografia” (art. 218-C, §1º, do CP), este estudo recomenda que os Promotores de Justiça requeiram nestes casos as medidas protetivas de urgência dispostas na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria

da Penha) para o combate mais eficaz destes delitos, tendo em vista as consequências danosas desses crimes de cunho virtual para a saúde psicológica das vítimas; estejam atentos para a aplicação do rito da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nestes casos, aí incluídos a impossibilidade de transação penal e suspensão condicional do processo¹¹³; ofereçam a denúncia, caso o agente tenha feito o registro indevido e posteriormente divulgado a cena sem o consentimento da vítima, no âmbito de relação íntima de afeto ou com o fim de vingança ou humilhação, pelos crimes do art. 216-B e 218-C, §1º, do CP; e ofereçam a denúncia, quando configurado dano emocional ou psíquico, pelo crime de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou pelo crime de lesão corporal à saúde psicológica (art. 129 do CP).

5.3 Acolhimento das vítimas secundárias do feminicídio

Como já exposto, o feminicídio constitui um fenômeno global, representando uma verdadeira pandemia na saúde e na segurança pública do país. Segundo dados da Organização Mundial de Saúde¹¹⁴, a taxa de feminicídios no Brasil - de 4,8 para 100 mil mulheres - consiste na quinta maior do mundo. No entanto, a mulher agredida não é a única impactada pela violência, as vítimas secundárias ou indiretas também configuram um grave problema social, que requer atuações específicas por parte das instituições do sistema de justiça, bem como a promoção de políticas públicas, com vistas a garantir o acolhimento e a proteção destes sujeitos.

O feminicídio, visto retratar a evolução extrema de um ciclo contínuo de violência, não é um fato isolado. A particularidade de se tratar de um contexto de violência no âmbito das relações intrafamiliares, revela outros sujeitos invariavelmente submetidos a um sofrimento psicológico intenso. Estes sujeitos, como já mencionado, podem compreender filhos, filhas, irmãos, genitores de vítimas e agressores, bem como sujeitos presentes no momento de ocorrência da violência¹¹⁵. Importa destacar a preocupante realidade de milhares de órfãos decorrentes do feminicídio, que requer especial atenção do poder público. Conforme apontam Jung e Campos¹¹⁶, no contexto da violência de gênero, as crianças e jovens que testemunham estas situações são, por excelência, as vítimas silenciosas da dinâmica parental.

Segundo dados da Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher¹¹⁷, realizada nas capitais nordestinas pela Universidade Federal

113 STJ. **Súmula 536**. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portaldamulher/mulher/acervo-juridico/jurisprudencia/item/175-sumulas>. Acesso em: 23/06/2021.

114 ONU. **Taxa de feminicídios no Brasil é a quinta maior do mundo; diretrizes nacionais buscam solução**. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/72703-onu-taxa-de-feminicidios-no-brasil-e-quinta-maior-do-mundo-diretrizes-nacionais-buscam>. Acesso em: 12 fev. 2021.

115 Vide exposto no item 1.4.

116 JUNG, Valdir Florisbal; CAMPOS, Carmen Hein. Órfãos do feminicídio: vítimas indiretas da violência contra a mulher. In: **Revista de Criminologia e Políticas Criminais**. e-ISSN: 2526-0065, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 79 – 96, Jan/Jun. 2019.

117 UFC; IMP. **Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a mulher**. 2016. Disponível

do Ceará, em parceria com o Instituto Maria da Penha, em média, cada mulher vítima de feminicídio deixa dois órfãos, ao passo que, em 34% dos casos, o número de órfãos é maior ou igual a três. Assim, além das vítimas secundárias envolvidas no momento do crime, tais como vizinhos, conhecidos, dentre outros, que buscaram auxiliar a vítima no momento da ocorrência¹¹⁸, existe todo um problema social decorrente da exposição dos membros da família, seja de forma direta ou indireta, que podem causar consequências a curto, médio e longo prazo. Notadamente no caso das crianças e adolescentes, a situação pode comprometer o desenvolvimento da identidade e ocasionar a perpetuação do ciclo da violência, dado a socialização destes sujeitos para a utilização da violência como estratégia para o enfrentamento de seus conflitos e dificuldades, e, por vezes, o desamparo em razão da situação de orfandade¹¹⁹.

Não por outro motivo, as “Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios)”¹²⁰, documento de iniciativa da ONU Mulheres no Brasil em parceria com a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e apoio do governo da Áustria, estabelecem orientações voltadas à eliminação de mecanismos que perpetuam a revitimização, garantindo, para as vítimas diretas e indiretas, o atendimento respeitoso, não discriminatório, que não reproduza estereótipos de gênero e que seja orientado pelo respeito à dignidade, à diferença, à privacidade e à confidencialidade¹²¹. Nas referidas diretrizes¹²² são estabelecidos princípios norteadores para o trabalho com vítimas diretas (sobreviventes) e indiretas: o acesso à justiça integral e gratuita; o respeito à dignidade humana, à diferença e à privacidade; a participação em sentido amplo na investigação e no processo judicial; a reparação; e o direito à justiça, à verdade e à memória.

Considerando a relevância desta questão, uma das estratégias de intervenção do Ministério Público apontadas neste plano de atuação se trata do acolhimento das vítimas secundárias do feminicídio, visando prevenir a revitimização destas, razão pela qual recomenda-se aos Promotores de Justiça a observância dos direitos das vítimas secundárias de feminicídio sistematizados nas “Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres”, bem como a expedição de recomendação às instituições da Segurança Pública, Defensorias Públicas, Ordem dos Advogados e Poder Judiciário para que tomem ciência e observem, no âmbito de sua atuação os referidos direitos.

em: http://www.institutomariadapenha.org.br/assets/downloads/relatorio_1.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

118 Como exposto no item 1.4, segundo dados do Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo, um em cada 4 feminicídios atingem pelo menos uma pessoa além da mulher morta, ao passo que conforme dados do Ministério Público do Estado do Maranhão, foi possível identificar pelo menos 7% dos casos foi possível identificar outras vítimas.

119 JUNG, Valdir Florisbal; CAMPOS, Carmen Hein. Op. Cit.

120 ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. **Diretrizes Nacionais Feminicídio**: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

121 ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. Op. Cit.

122 ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR Op. Cit.

Consoante as referidas diretrizes, um dos direitos das vítimas secundárias é a participação em sentido amplo na investigação e no processo judicial, o que inclui outros direitos, como o direito à proteção e ao acolhimento psicossocial. Neste viés, fundamental que os Promotores de Justiça estejam atentos para a possibilidade de novas ameaças e violações de direitos, a fim de adotarem, eventualmente, as seguintes estratégias de proteção às vítimas secundárias: a) requerimento de medidas protetivas de urgência, na forma do art. 19 da Lei 11.340/06; b) inclusão em programa de proteção de testemunhas, na forma da Lei 9.807/99; c) encaminhamento à Casa de Acolhimento institucional. Imprescindível ainda que os Promotores de Justiça estejam atentos aos momentos de maior envolvimento emocional das vítimas, a fim de proporcionarem o acolhimento psicossocial, com o encaminhamento aos serviços especializados da rede de atendimento e, caso não existam tais serviços na localidade, ajuízem ação civil visando que o ente municipal seja condenado a custear o tratamento da vítima no município mais próximo em que haja serviços de psicologia e psiquiatria.

Outro direito de relevância ímpar das vítimas secundárias se trata da reparação financeira por danos materiais e morais, especialmente nos casos com desfecho fatal em que a vítima direta deixa filhos e dependentes, havendo um impacto substancial da violência nas condições de vida destes sujeitos, no seu sustento e desenvolvimento, motivo pelo qual este plano de atuação recomenda que os Promotores de Justiça ingressem no juízo civil objetivando assegurar medidas de reparação, tais como: I – O acesso à educação e formação profissional mediante o pagamento de bolsa de estudos; II – O sustento econômico, mediante o pagamento de pensão alimentícia para os filhos menores e dependentes; III – A assistência à saúde física e mental, incluindo acompanhamento psicológico, psiquiátrico e acesso a cirurgias reparadoras de danos estéticos; IV – Outras medidas de reparação, consoante a necessidade observada no caso concreto.

Visando materializar os impactos da violência na saúde psicológica das vítimas secundárias para fundamentação da denúncia, bem como de possíveis ações judiciais cíveis, relevante ainda que os Promotores de Justiça requisitem cópia de documentos produzidos por unidades escolares em que os filhos da vítima direta estejam matriculados, em quaisquer níveis de ensino, indicando impactos no rendimento e no processo de aprendizagem durante o período em que a vítima direta relatou a prática de violência, a exemplo do controle de frequência, histórico de notas e relatórios com informações fornecidas por profissionais da educação. Em caso de dificuldade no recebimento dos dados mencionados, recomenda-se que os Promotores de Justiça requisitem a elaboração de relatórios de profissionais do serviço social.

Por fim, insta destacar a importância da incorporação de uma perspectiva de gênero por todos os profissionais das instituições do sistema de justiça, inclusive daqueles que porventura venham a realizar a defesa do acusado, para que seja garantida a proteção do direito à memória das vítimas secundárias, através de um processo e julgamento livres de estereótipos e preconceitos. Especialmente na fase do júri, é frequente a utilização de argumentos que responsabilizam a vítima com fundamento em estereótipos de gênero, desconsiderando a memória da vítima direta, fatal ou sobrevivente, e das vítimas

indiretas/secundárias. Assim, consiste em grave violação dos direitos humanos das vítimas de feminicídio, o defensor ou advogado, que no exercício da defesa, referem-se à legítima defesa da honra¹²³, por exemplo¹²⁴.

Neste sentido, é recomendável que os Promotores de Justiça expeçam recomendação à Defensoria Pública e à Ordem dos Advogados do Brasil objetivando que seus profissionais, especialmente no âmbito da atuação no Tribunal do Júri: I – Adotem linguagem que não reproduza preconceitos e estereótipos de gênero; II – Abstenham-se de adotar linguagem discriminatória e/ou de fazer uso de referências depreciativas a quaisquer características da vítima primária; III – Abstenham-se de exibir documentos e fotos que maculem a memória da vítima primária ou que explicitem julgamentos morais que justifiquem a violência perpetrada.

5.4 Incorporação de uma perspectiva de gênero para investigar, processar e julgar o feminicídio

Perante o apresentado, fica evidenciada a importância da incorporação de uma perspectiva de gênero para investigar, processar e julgar casos de mortes violentas de mulheres, com vistas a evitar que a violência cometida no âmbito privado ou público seja seguida por uma posterior violência institucional, que comprometa inclusive o correto enquadramento destas mortes como feminicídio tentado ou consumado e/ou ocasione um processo de revitimização, entendido como a situação enfrentada por vítimas de violência que têm o seu sofrimento prolongado em decorrência do atendimento inadequado nos serviços que buscaram, expressando-se como o “atendimento negligente, o descrédito na palavra da vítima, o descaso com seu sofrimento físico e/ou mental, o desrespeito à sua privacidade, o constrangimento e a responsabilização da vítima pela violência sofrida”¹²⁵.

Assim, incorporar uma perspectiva de gênero frente à investigação, processo e julgamento de mortes violentas de mulheres, contribui para o correto enquadramento destas mortes violentas ou que apresentem indícios de violência como feminicídio, a partir da observação pelas instituições envolvidas (do sistema de segurança pública, do sistema de justiça, dentre outras.), desde a etapa de investigação, da possibilidade destas mortes serem decorrentes de razões de gênero, de acordo com o tipo penal estabelecido pela Lei 13.104/2015¹²⁶. Neste viés, importante que não apenas nos casos de homicídio, mas também nos de supostos suicídios, mortes aparentemente acidentais e outras mortes

123 A este respeito, importa destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, firmou entendimento de que a tese da legítima defesa da honra é inconstitucional, por violar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero. A decisão, tomada na sessão virtual encerrada em 12/03/2021, referendou liminar concedida pelo ministro Dias Toffoli em fevereiro, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 779. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462336&ori=1>. Acesso em: 29 mar. 2021.

124 ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. Op. Cit.

125 ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. Op. Cit.

126 ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. Op. Cit.

cujas causas iniciais sejam consideradas indeterminadas, seja observada uma perspectiva de gênero na atuação das instituições, visto que estas situações de morte podem ser uma maneira de ocultar o homicídio em razão de gênero.

Assim, relevante para a adequada investigação com perspectiva de gênero, que seja realizada uma abordagem integral, que considere o contexto e as circunstâncias em que o crime ocorreu, os meios e modos empregados em sua execução, as características do sujeito ativo e do sujeito passivo, com a finalidade de que todas as mortes violentas ou que apresentem indícios de violência cujas vítimas sejam mulheres possam ser investigadas e processadas com a devida diligência, garantindo-se a identificação das causas da morte, o que pressupõe uma busca de forma criteriosa, metodológica e exaustiva, que não se limite ao local do crime, mas que abarque informações sobre a história de vida e o entorno social da vítima e do agressor, assim como os perfis sociais e psicológicos e a cena do crime¹²⁷.

Neste viés, este plano de atuação, considerando a importância da incorporação de uma perspectiva de gênero para investigar, processar e julgar casos de mortes violentas de mulheres, recomenda que os Promotores de Justiça: **a)** observem, no âmbito de suas atribuições, as “Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios)”¹²⁸, que deverão nortear a condução de todos os procedimentos ao longo do processo, especialmente da construção da tese de acusação; **b)** expeçam recomendação às instituições de segurança pública (polícias civis, polícias militares, órgãos de perícias criminais e de medicina legal), Defensorias Públicas e Poder Judiciário, para que observem, na medida de suas atribuições, as referidas diretrizes, bem como às secretarias estaduais e municipais da mulher, assistência social, saúde, e aos órgãos integrantes do sistema de Justiça para que promovam, por intermédio de suas Escolas Superiores ou setores de formação, a capacitação continuada dos profissionais da Rede Especializada de Atendimento às mulheres em situação de violência, essencial para que compreendam as práticas e rotinas reprodutoras de estereótipos e preconceitos de gênero com vistas a adequá-las a uma outra forma de atuação com perspectiva de gênero.

5.5 Combate à publicidade sexista

A violência de gênero, tais como a violência psicológica contra a mulher e o feminicídio, é fruto de um contexto de desigualdade estrutural nas relações entre homens e mulheres, característico de uma sociedade historicamente patriarcal e machista, consistindo em um fenômeno social e cultural, motivo pelo qual os casos de violência

¹²⁷ ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. Op. Cit.

¹²⁸ ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. **Diretrizes Nacionais Feminicídio:** investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

contra a mulher não são casos isolados ou episódicos, mas sim reflexo destas condições estruturais que inferiorizam e subordinam as mulheres aos homens¹²⁹.

Neste viés, levando em conta que se trata fundamentalmente de um problema social e cultural, concepções negativas de meninas e mulheres são uma das principais barreiras para a igualdade de gênero, motivo pelo qual estereótipos sexistas, que refletem ideias profundamente enraizadas de feminilidade e masculinidade precisam ser combatidos. Não por outro motivo, no Festival Cannes Lions de 2017, a ONU Mulheres e várias vozes de líderes no setor de publicidade e propaganda, incluindo a *World Federation of Advertisers* (WFA), fundaram a *Unstereotype Alliance* (Aliança sem Estereótipo), com o objetivo de que o setor quebre os estereótipos nocivos e ultrapassados sobre homens e mulheres, entendendo que os anunciantes e publicitários têm o poder de influenciar a cultura e a sociedade¹³⁰.

Os dados relativos a este tema são alarmantes. Pesquisa realizada pela Unilever descobriu que os homens foram retratados frequentemente com um estereótipo de homem forte, bruto, altamente heterossexual, homofóbico e, geralmente agressivo, ao passo que 40% das mulheres não se identificam com as mulheres retratadas nas propagandas – 30% consideraram que o anúncio mostrava como as mulheres eram vistas por homens; apenas 3% das mulheres foram retratadas como ambiciosas ou ocupando cargos de liderança; apenas 0,03% das mulheres foram retratadas como engraçadas e apenas 1% das mulheres foram retratadas como heroínas ou solucionadoras de problemas¹³¹. No mesmo sentido, pesquisa realizada pelo Instituto Geena Davis e pela J. Walter Thompson¹³², apontou que há o dobro de atores em anúncios do que atrizes, sendo que 25% dos anúncios apresentam apenas homens, enquanto somente 5% dos anúncios apresentam apenas mulheres, ao passo que 18% dos anúncios apresentam apenas vozes masculinas, enquanto menos de 3% dos anúncios apresentam apenas vozes femininas.

Assim, embora um número crescente de países possua legislações para igualdade salarial, oportunidades iguais e contra discriminação, estereótipos sexistas na publicidade contribuem para perpetuação na sociedade da cultura do sexismo, reforçando preconceitos históricos e estimulando a violência contra a mulher. Não por outro motivo, existem diversas iniciativas legislativas para coibir a publicidade sexista. Tramita atualmente na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.191, de 2016, de autoria da Deputada Erika Kokay, que visa a proibição da veiculação de publicidade de cunho misógino, sexista ou estimuladora de agressão ou violência sexual contra a mulher por qualquer meio de comunicação impresso, eletrônico ou audiovisual. No Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 7.835/2018 proíbe veiculação

129 OACNUDH; ONU Mulheres. **Modelo de protocolo latino-americano de investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio)**. 2014. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/05/protocolo_feminicidio_publicacao.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

130 WFA. **Guia para a representação responsável de gênero na publicidade**: O caso dos anúncios não estereotipados. 2018. Disponível em: <https://movimentomulher360.com.br/wp-content/uploads/2018/07/guia-para-representacao-responsavel-de-genero-na-publicidade.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

131 WFA. Op. Cit.

132 J. WALTER THOMPSON INTELLIGENCE; GEENA DAVIS INSTITUTE ON GENDER IN MEDIA. **Gender Bias in Advertising: Research, Trends and New Visual Language**. 2017. Disponível em: <https://seejane.org/wp-content/uploads/gender-bias-in-advertising.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

publicitária misógina, sexista ou estimuladora de agressão e violência sexual; no Estado de Santa Catarina, a Lei nº 17.708/2019, dispõe sobre penalização à veiculação de publicidade ou propaganda misógina, sexista ou estimuladora de agressão de violência sexual contra a mulher; na Câmara Municipal de São Paulo tramita o Projeto de Lei nº 46/2018 de mesmo teor.

Levando em conta a problemática, relevante uma atuação específica das instituições do sistema de justiça no combate à publicidade sexista, motivo pelo qual o Enunciado nº 29 da COPEVID¹³³ recomenda que o Ministério Público atue, por medidas extrajudiciais e ações judiciais, para a promoção do respeito nos meios de comunicação, dos valores éticos, do trabalho e sociais da pessoa, de forma a coibir os estereótipos de gênero que legitimem ou exarcebem a violência contra a mulher. Neste viés, uma das estratégias de intervenção apontadas neste plano de atuação é o combate da publicidade sexista, recomendando-se que a Promotoria, em caso de divulgação de publicidade sexista que legitime ou exacerbe a violência contra mulher: 1) expeça recomendação aos responsáveis pela divulgação com o objetivo de alteração do conteúdo publicitário e consequente divulgação por meio idêntico ao anterior, de informação de que a alteração da publicidade se deveu à recomendação do Ministério Público, com afirmação dos direitos das mulheres e divulgação dos canais de denúncia existentes; 2) no caso de não atendimento da recomendação, proponha a celebração de TAC, e, no caso de descumprimento deste último, judicialize a demanda.

5.6 Articulação para estruturação do sistema municipal de políticas para mulheres

Para o desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e a construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência, fundamental a estruturação do sistema municipal de políticas para mulheres, composto por cinco elementos: organismos governamentais de políticas para mulheres (OPM's); conselhos municipais de defesa dos direitos das mulheres; fundos municipais de políticas para mulheres; planos municipais de políticas para mulheres; e rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência¹³⁴.

De acordo com os dados já expostos no Item 3, fica claro um contexto problemático de insuficiência de serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência nos municípios maranhenses, bem como de órgãos gestores da política e de conselhos de direitos. Enquanto os Centros de Referência de Assistência Social (Creas) e os

133 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 29. (011/2015)**. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher> . Acesso em: 18 fev. 2021.

134 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Orientações para implantação do sistema municipal de políticas para as mulheres**. 2015. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/wp-content/blogs.dir/16/files/2015/09/ORIENTA%C3%87%C3%95ES-PARA-CRIA%C3%87%C3%83O-DE-ORGANISMOS-DE-POL%C3%8DTICAS-PARA-AS-MULHERES-ATUALIZADO.doc> . Acesso em: 18 fev. 2021.

Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que não possuem atribuição específica na temática, estão presentes na maior parte dos municípios, observa-se uma grave carência, considerando o universo de 217 municípios, em relação aos equipamentos específicos, tais como órgãos gestores da política municipal para mulher, conselhos municipais de direitos das mulheres, delegacias especializadas, centros de referência de atendimento à mulher, casas abrigos, varas/juizados especializados e promotorias especializadas.

Neste sentido, em atenção à função constitucional do Ministério Público de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88), incumbe-lhe o fomento à estruturação do sistema municipal de políticas para mulheres, mediante expedição de recomendação aos gestores municipais – ou mediante outros instrumentos à disposição (ajustamento de conduta, ação civil pública, etc.) caso as recomendações restem infrutíferas –, para que: a) implementem organismos governamentais de políticas públicas para mulheres, a partir do Guia para Criação e Implementação de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres¹³⁵ e das Orientações para implantação do Sistema municipal de políticas para as mulheres do estado do Maranhão¹³⁶; b) implementem conselhos municipais de direitos das mulheres, a partir das Orientações para implantação do Sistema municipal de políticas para as mulheres do estado do Maranhão¹³⁷; c) construam planos municipais de políticas para mulheres, a partir do Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres¹³⁸; d) criem fundos municipais de políticas para mulheres; e) promovam capacitações continuadas aos conselheiros e aos gestores públicos sobre políticas para mulheres; f) construam fluxos para a rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência; g) ampliem e fortaleçam a rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência, pleiteando, caso verificada a necessidade local, serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência junto ao governo estadual ou federal e/ou demais órgãos/instituições da rede, dependendo da competência, ou implementando a partir de iniciativa municipal, podendo ser firmado consórcio para esta finalidade com outros municípios vizinhos.

5.7 Implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco

O Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e o Ministério Público, por meio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instituíram

135 BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Guia para criação e implementação de organismos governamentais de políticas para as mulheres – OPM**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/GUIA_PARA_CRIACAO_E_IMPLMENTACAO_DE_ORGANISMOS_GOVERNAMENTAIS_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES__OPM.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

136 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Op. Cit.

137 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Op. Cit.

138 BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres**. 2012. Disponível em: http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Guiaparaconstrucaoimplementacaodeplanosestaduaismunicipaisdepoliticasparaasmulheres_2012.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

através da Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020¹³⁹, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, que objetiva identificar os fatores que indiquem o risco de a mulher vir a sofrer qualquer violência no âmbito das relações domésticas e familiares, para subsidiar a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos demais órgãos da rede de proteção na gestão do risco identificado, com a finalidade de prevenção e enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. Recentemente, o referido formulário foi instituído também pela Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021¹⁴⁰, conforme modelo aprovado pela resolução conjunta do CNJ e CNMP supracitada.

A resolução leva em consideração a necessidade de racionalizar a atuação dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público no enfrentamento à violência contra a mulher; a importância da identificação dos fatores que indiquem o risco de a mulher vir a sofrer novo ato de violência ou mesmo de tornar-se vítima de feminicídio, no intuito de subsidiar a atuação das instituições do sistema de justiça e das redes de assistência e prevenção; bem como a necessidade de padronização do formulário fundado em critérios técnico-científicos¹⁴¹.

Conforme dispõe o art. 3º da resolução, o formulário será preferencialmente aplicado pela Polícia Civil no momento de registro da ocorrência policial, ou, na impossibilidade, pelo Ministério Público ou Poder Judiciário no momento do primeiro atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar. Insta destacar ainda que a resolução dispõe que o formulário será disponibilizado eletronicamente (art. 6º), e que os seus dados serão compilados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça e pela Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público e disponibilizados para orientar o desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas públicas (art. 9º).

Diante da relevância do Formulário Nacional de Avaliação e de Risco, fundamental que ocorra a sua implementação no âmbito do Estado do Maranhão, englobando notadamente o Ministério Público do Estado do Maranhão, Poder Judiciário do Estado do Maranhão e Polícia Civil, motivo pelo qual consiste em uma das estratégias de intervenção apontadas neste plano de atuação. Embora o formulário admita o preenchimento pela própria vítima das questões objetivas (Parte I), na eventual ausência de profissional capacitado para entrevistá-la, para o preenchimento das questões subjetivas (Parte II), necessária a aplicação por profissional capacitado¹⁴². Por outro lado, conforme dispõe o art. 8º da resolução, as unidades do Ministério Público devem promover a capacitação em direitos fundamentais, desde uma perspectiva de gênero, dos membros e servidores

139 CNJ; CNMP. **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7197/>. Acesso em: 26 fev. 2021.

140 BRASIL. **Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14149.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

141 CNJ; CNMP. Op. Cit.

142 O art. 4º da Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020 reza que “O Formulário Nacional de Avaliação de Risco é composto de questões objetivas (Parte I) e subjetivas (Parte II), e será aplicado por profissional capacitado, admitindo-se, na sua ausência, o preenchimento pela própria vítima, tão somente, quanto às questões objetivas (Parte I)”.

que detenham competência para aplicação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), com vistas à interpretação do formulário e à gestão do risco que por seu intermédio for identificado. Neste viés, fundamental o empenho da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão na promoção das devidas capacitações para a implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, conforme já ocorreu no âmbito da Escola Superior de Magistratura do TJMA¹⁴³.

5.8 Da garantia do cumprimento das medidas protetivas de urgência

As medidas protetivas de urgência (MPUs) consistem em importante recurso de proteção previsto na Lei Maria da Penha com vistas a coibir e prevenir a violência de gênero contra a mulher. Pesquisas já vêm demonstrando que a grande maioria das mulheres vítimas de feminicídio não se encontrava sob medida protetiva e muitas vezes sequer havia registro de Boletim de Ocorrência, tais como o estudo¹⁴⁴ elaborado pela Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios da Secretaria de Segurança Pública do DF, que indicou que 79,4% das mulheres assassinadas não se encontravam sob medida protetiva. No mesmo sentido, segundo informado pela diretora do Núcleo da Mulher do MPMA em reunião do GT deste PADHUM, nenhuma das mulheres vítimas de feminicídio no Maranhão em 2020 estavam sob medida protetiva.

Neste sentido, fica evidenciada a importância das MPU's e da garantia de cumprimento destas, diante de ser medida relevante para evitar a morte violenta de mulheres. Uma das estratégias de fiscalização do cumprimento das MPU's que vem demonstrando efetividade significativa é a Patrulha Maria da Penha – PMP, criada no âmbito do Estado do Maranhão pelo Decreto Estadual nº 31.763, de 20 de maio de 2016, destinada a conferir maior efetividade às medidas protetivas de urgência previstas no art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, tendo por objetivo acompanhar e atender as mulheres em situação de vulnerabilidade, vítimas de violência doméstica e familiar, bem como fiscalizar o cumprimento das medidas protetivas de urgência¹⁴⁵. Insta destacar a perspectiva de que a Patrulha Maria da Penha seja instituída em âmbito nacional, diante do Projeto de Lei nº 7.181/2017 de autoria da Senadora Gleise Hoffman do PT/PR¹⁴⁶.

143 TJMA. **Violência:** Curso destacará aplicabilidade do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e seus impactos na proteção integral da mulher. 2020. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/esmam/noticia/432260> . Acesso em: 26 mar. 2021.

144 AGENCIA BRASILIA. **Pesquisa mostra que vítimas de feminicídio não haviam feito BO.** Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/03/25/pesquisa-mostra-que-vitimas-de-femicidio-nao-haviam-feito-bo/> . Acesso em: 10 jun. 2021.

145 GOVERNO DO MARANHÃO. **Decreto nº. 31.763, de 20 de maio de 2016.** Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4227> . Acesso em: 11 jun. 2021.

146 CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7181/2017.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2126315> . Acesso em: 10 jun. 2021.

Relevante, portanto, que os Promotores de Justiça, a fim de garantir o cumprimento das MPU's e evitar a morte violenta de mulheres: **a)** requisitem à força policial, especificamente à Patrulha Maria da Penha - PMP, caso existente no município de sua atribuição, a fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência, com fundamento no art. 26, I, da Lei nº. 11.340/2006; **b)** articulem a implantação da PMP, em conjunto com a Administração Superior do Ministério Público, caso a PMP ainda não tenha sido instituída na localidade e o município sob sua atribuição seja sede de Batalhão da Polícia Militar, podendo ser celebrado Termo de Ajustamento de Conduta com o gestor estadual, com fundamento no Decreto Estadual nº 31.763, de 20 de maio de 2016.

REFERÊNCIAS

3ª TURMA CRIMINAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **RECURSO EM SENTIDO ESTRITO**. Processo: 20180710019530RSE (0001842-95.2018.8.07.0007), Relator: Desembargador Waldir Leôncio Lopes Júnior. Data de Julgamento: 04/07/2019, Data de Publicação: 12/07/2019.

AGENCIA BRASILIA. **Pesquisa mostra que vítimas de feminicídio não haviam feito BO**. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/03/25/pesquisa-mostra-que-vitimas-de-femicidio-nao-haviam-feito-bo/> . Acesso em: 10 jun. 2021.

A LABRADOR, Francisco Javier; RÍCÓN, Paulina Paz; LUIS, Pilar de; FERNÁNDEZ-VELASCO, Rocío. **Mujeres victimas de la violencia doméstica: Programa de actuación**. Madri: Pirâmide, 2011.

ALVES, José Márcio Maia; SILVA, Artenira. Silva e Silva. **Valorando a lesão à saúde psicológica: quebra de paradigmas para o sistema de justiça**. In: Artenira da Silva e Silva. (Org.). A aplicação da Lei Maria da Penha no Maranhão. 1ed.São Luís: EDUFMA, 2016.

ALVES; José Márcio Maia; SILVA, Artenira Silva e Silva. **A Tipificação da lesão à saúde psicológica?: revisitando o artigo 129, do Código Penal à luz da Lei Maria da Penha**. In: João Paulo Allain Teixeira, Riva Sobrado de Freitas, Sérgio Antônio Ferreira Victor. (org.). Direitos e garantias fundamentais I. 1ed. Brasília: CONPEDI, 2016, v. 1.

AZMINA. **Uma mulher é morta a cada 9 horas durante a pandemia no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/um-virus-e-duas-guerras-uma-mulher-e-morta-a-cada-nove-horas-durante-a-pandemia-no-brasil/> . Acesso em: 26 fev. 2021.

BIANCHINI, Alice. **A Qualificadora do Feminicídio é de Natureza Objetiva ou Subjetiva?**. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portaldamulher/arquivos/documentos/artigos/femicidio.pdf> . Acesso em: 16 fev. 2021.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Qualificadora do feminicídio pode ser aplicada a transexual**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-15/cezar-bitencourt-femicidio-aplicado-transexual> . Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Maria da Penha**. Lei N.º11.340, de 7 de Agosto de 2006.

BRASIL. **Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14149.htm . Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Mulheres do Campo e da Floresta: Diretrizes e Ações Nacionais**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/mulheres-do-campo-e-da-floresta-diretrizes-e-acoes-nacionais> . Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres> . Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres> . Acesso em: 2 nov. 2020.

leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-
contra-as-mulheres . Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Anexo II** Diretrizes Gerais dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres> . Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Enfrentando a Violência contra a Mulher**, 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/enfrentando-a-violencia-contra-a-mulher-orientacoes-praticas-para-profissionais-e-voluntarios> . Acesso em: 20 out 2020.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Guia para criação e implementação de organismos governamentais de políticas para as mulheres – OPM.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/GUIA_PARA_CRIACAO_E_IMPLEMENTACAO_DE_ORGANISMOS_GOVERNAMENTAIS_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES__OPM.pdf . Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres.** 2012. Disponível em: http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Guiaparaconstrucaoecomplementacaodeplanosestaduaisemunicipaisdepoliticaparaasmulheres_2012.pdf . Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portaria nº 86, de 1º de junho de 2020.** Aprova recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no contexto da Pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 02/06/2020 | Edição: 104 | Seção: 1 | Página: 8. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-86-de-1-de-junho-de-2020-259638376> . Acesso em: 12 out. 2020.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7181/2017.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2126315> . Acesso em: 10 jun. 2021.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL 741/2021.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2272154> . Acesso em: 10 jun. 2021.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Direito à informação versus direito à honra.** In: CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. O público e o privado no direito constitucional brasileiro. São Luís: EDUUFMA, 2017.

CNJ; CNMP. **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020.** 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7197/> .Acesso em: 26 fev. 2021.

CODING RIGHTS; INTERNETLAB. **Violências contra mulher na internet: diagnóstico, soluções e desafios.** Contribuição conjunta do Brasil para a relatora especial da ONU sobre violência contra a mulher. São Paulo, 2017. Disponível em: http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Relatorio_ViolenciaGenero_ONU.pdf Acesso em: 13 mai. 2017.

COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 18. (004/2014).** Disponível em: <https://www.>

mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/Enunciados_da_COPEVID_ATUALIZADOS_AT%C3%89_MAR%C3%87O_DE_2017.odt . Acesso em: 04. mar. 2021.

COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 29. (011/2015)**. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contr-a-mulher> . Acesso em: 18 fev. 2021.

COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 30. (001/2016)**. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contr-a-mulher> . Acesso em: 21 fev. 2021.

CUNHA, Rogério Sanches. **Lei 14. 132/21**: Insere no Código Penal o art. 147-A para tipificar o crime de perseguição. 2021. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/04/01/lei-14-13221-insere-no-codigo-penal-o-art-147-para-tipificar-o-crime-de-perseguiacao/> . Acesso em: 10 jun. 2021

CYBER CIVIL RIGHTS INITIATIVE. **Revenge Porn Statistics**. Disponível em: www.EndRevengePorn.org w www.CyberCivilRights.org . Acesso em 12 jun. 2018.

DATASENADO. Pesquisa OMV. **Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres** – Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia> . Acesso em: 20 nov. 2020.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. Disponível em: https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=fac_articles . Acesso em: 12 nov. 2017.

Este ano, o Departamento de Femicídio da Polícia Civil registrou 55 casos deste tipo no Maranhão. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2020/11/23/campanha-alerta-para-luta-contr-a-femicidio-e-violencia-contr-a-mulher-em-sao-luis.ghtml> . Acesso em: 13 mai. 2020.

FERNANDES, Valéria Dias Scrance. **Lei Maria da Penha**. O processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar. São Paulo: Atlas, 2015.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance; ÁVILA, Thiago Pierobom de; CUNHA, Rogério Sanches. **Violência psicológica contra a mulher: comentários à Lei n. 14.188/2021**. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/07/29/comentarios-lei-n-14-1882021/> . Acesso em: 06 ago. 2021.

FLORES, Rocío Villanueva. **Tipificar o feminicídio: a fuga “simplista” ao direito penal?** Traduzido por Valéria Pandjarjian. In: CHIAROTTI, Susana; PÉREZ, Cecilia Heraud (Org.). Contribuições ao debate sobre a tipificação penal do femicídio/feminicídio. Lima: CLADEM, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf> . Acesso em: 22 jun. 2021.

- G1. **Maranhão registrou 60 casos de feminicídio em 2020.** Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/01/05/maranhao-registrou-60-casos-de-feminicidio-em-2020.ghtml> . Acesso em: 10 jun. 2021.
- GARCEZ, William. **Lei 14.132/21: a tipificação do crime de perseguição (stalking).** 2021. Disponível em: <https://delegadowilliamgarcez.jusbrasil.com.br/artigos/1189340306/lei-14132-21-a-tipificacao-do-crime-de-perseguido-stalking> . Acesso em: 10 jun. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Decreto nº. 31.763, de 20 de maio de 2016.** Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4227> . Acesso em: 11 jun. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Orientações para implantação do sistema municipal de políticas para as mulheres.** 2015. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/wp-content/blogs.dir/16/files/2015/09/ORIENTA%C3%87%C3%95ES-PARA-CRIA%C3%87%C3%83O-DE-ORGANISMOS-DE-POL%C3%8DTICAS-PARA-AS-MULHERES-ATUALIZADO.doc> . Acesso em: 18 fev. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Secretaria de Estado da Mulher. **Panorama da violência contra a mulher no Maranhão, 2020.**
- GRUPO BANCO MUNDIAL. **O Combate à Violência contra a Mulher (VCM) no Brasil em época de COVID-19.** 2020. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/807641597919037665/pdf/Addressing-Violence-against-Women-VAW-under-COVID-19-in-Brazil.pdf> . Acesso em: 26 fev. 2021.
- INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS-IMESC. **Crimes violentos contra mulheres no Maranhão.** v.2, n.1, jan./mar. - São Luís: IMESC, 2020. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/225b004df6946c7c09ad56c578598169.pdf> . Acesso em: 12 set. 2020.
- INSTITUTO NOOS. BEIRAS, Adriano. **Relatório Mapeamento de Serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro.** Disponível em: http://www.noos.org.br/userfiles/file/Relat%C3%B3rio%20Mapeamento%20SHAV_site.pdf . Acesso em: 12 mai. 2020.
- INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Dossiê Feminicídio.** Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/feminicidio/capitulos/o-que-e-feminicidio/> . Acesso em: 02 ago. 2020.
- INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. PRADO, Débora; SANEMATSU, Marisa (Org.). **Feminicídio: invisibilidade mata.** Fundação Rosa Luxemburg. São Paulo, 2017.
- INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. PRADO, Débora; SANEMATSU, Marisa (Org.). **Feminicídio: invisibilidade mata.** Fundação Rosa Luxemburg. São Paulo, 2017.
- J. WALTER THOMPSON INTELLIGENCE; GEENA DAVIS INSTITUTE ON GENDER IN MEDIA. **Gender Bias in Advertising: Research, Trends and New Visual Language.** 2017. Disponível em: <https://seejane.org/wp-content/uploads/gender-bias-in-advertising.pdf> . Acesso em: 18 fev. 2021.
- JUNG, Valdir Florisbal; CAMPOS, Carmen Hein. Órfãos do feminicídio: vítimas indiretas da violência contra a mulher. In: **Revista de Criminologia e Políticas Criminais.** e-ISSN: 2526-0065, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 79 – 96, Jan/Jun. 2019.

LABRADOR, Francisco Javier; RICÓN, Paulina Paz; LUIS, Pilar de; FERNÁNDEZ-VELASCO, Rocío. **Mujeres víctimas de la violencia doméstica: Programa de actuación**. Madrid: Pirâmide, 2011.

LAGARDE, Marcela y de los Ríos. **Del femicídio al feminicídio**. Desde el jardín de Freud, Bogotá, n. 6, p. 216-225, 2006.

MARANHÃO. GOVERNO DO ESTADO. **Orientações para implantação do sistema municipal de políticas para as mulheres**. 2015. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/wp-content/blogs.dir/16/files/2015/09/ORIENTA%C3%87%C3%95ES-PARA-CRIA%C3%87%C3%83O-DE-ORGANISMOS-DE-POL%C3%8DTICAS-PARA-AS-MULHERES-ATUALIZADO.doc>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MARANHÃO. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Mulher. **Plano Estadual de Políticas para as Mulheres 2013 -2015**. – São Luís, 2013. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/PLANO_EST._POL%C3%8DTICAS_MULHERES_Versao_final.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **V Conferência de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/marco/nota-oficial-2013-v-conferencia-de-politicas-para-as-mulheres>. Acesso em: 2 set. 2020.

MPMA. **Açailândia – Projeto atende homens que cumprem medida protetiva da Lei Maria da Penha**. 2019. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/15472>. Acesso em: 26 mar. 2021.

MPMA. Centro de Apoio Operacional Criminal, 2018. **Relatório Quantitativo de Femicídios no estado do Maranhão**. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COM/arquivos/centros_de_apoio/caop_crim/FEMINICIDIO/INFORMATIVO_FEMINIC%C3%8DDIO_ANO_DE_2018.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

MPMA. **Imperatriz: Homens autores de violência participam de grupo reflexivo**. 2018. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/14744-imperatriz-homens-autores-de-violencia-participam-de-grupo-reflexivo>. Acesso em: 26 mar. 2021.

OACNUDH; ONU Mulheres. **Modelo de protocolo latino-americano de investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio)**. 2014. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/05/protocolo_feminicidio_publicacao.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

OMS. **Estúdio Multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica**. 2005. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/OMS_estudiomultipais_resumendelinforme1.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

ONU MULHERES BRASIL. **Violência contra as mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU Mulheres**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 12 de ago. 2020.

ONU MULHERES BRASIL; SPM/PR. **Diretrizes Nacionais Femicídio: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres**, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

ONU WOMAN. **Progress of the world's women 2019–2020**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf> . Acesso em: 03 jul. 2020.

ONU. **Taxa de feminicídios no Brasil é a quinta maior do mundo; diretrizes nacionais buscam solução**. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/72703-onu-taxa-de-feminicidios-no-brasil-e-quinta-maior-do-mundo-diretrizes-nacionais-buscam> . Acesso em: 12 fev. 2021.

ONU. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf . Acesso em: 30 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher** (“Convenção de Belém do Pará”), 1994.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher** (“Convenção de Belém do Pará”), 1994.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE E ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **OPAS/OMS apoia governos no objetivo de fortalecer e promover a saúde mental da população**. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5263:opas-oms-apoia-governos-no-objetivo-de-fortalecer-e-promover-a-saude-mental-da-populacao&Itemid=839 . Acesso em: 12 de jun. 2020.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud**. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/08/OMS_estimacionesmundialesyregionalesdelaviolenciacontralamujer2013.pdf . Acesso em: 23 jul. 2020.

PAN AMERICA HEALTH ORGANIZATION. BOTH, Sarah; CELIS, Ruiz; P, Ana; ADAMS, Jennifer. **Prevalence of intimate partner violence in the Americas**. Disponível em: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&slug=prevalence-of-intimate-partner-violence-in-the-americas-alessandra-guedes&Itemid=270&lang=en . Acesso em: 12 jul. 2020.

PINHEIRO, Rossana Barros. Tratamento da pornografia de vingança pelo judiciário maranhense: avaliando a atual divisão de competências entre Vara de Violência Doméstica e Familiar contra Mulher e Juizado Especial Criminal a partir do critério efetividade. 2018. 185f. **Dissertação** (Programa de Pós-Graduação em Direito/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

PONTE .ORG. **Maranhão lidera no aumento de feminicídios no Nordeste**. Disponível em: https://ponte.org/nordeste-feminicidios_pandemia/#:~:text=Quando%2oconsiderado%2o apenas%20o%20bimestre,66%2ofeminic%C3%ADdios%2odurante%20o%20bimestre. . Acesso em: 2 mai 2020.

PREFEITURA DE IMPERATRIZ. **Casa Abrigo Dra. Ruth Noletto comemora 12 anos de criação**. Disponível em: <https://www.imperatriz.ma.gov.br/noticias/pelo-fim-da-violencia-contramulheres/casa-abrigo-dra-ruth-noletto-comemora-12-anos-de-criacao.html> . Acesso em 07 mar. 2021.

PROCURADORIA DA MULHER NO SENADO. **Violentômetro**. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/procuradoriamulher/photos/a.1415917665291865/1776398852577076/?type=3&theater> . Acesso em: 20 mar. 2020.

PROGRAMA DE APOIO A REDES DE MULHERES DA ASSOCIAÇÃO PARA O PROGRESSO DAS COMUNICAÇÕES. **Vozes dos espaços digitais: violência contra a mulher relacionada à tecnologia**. Disponível em: http://www.genderit.org/sites/default/upload/38_violencia-contramulher_politics12.pdf . Acesso em 12 mai. 2017.

QUARTA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE MULHERES. Declaração de Pequim, 1995.

RAMOS, Ana Luisa Schmidt. **Violência psicológica contra a mulher: o dano psíquico como crime de lesão corporal**. 2 ed. Florianópolis: EMais, 2019.

RÊGO, Nelson Melo de Moraes. **Grupo Reflexivo de Reeducação e Reabilitação para Autores de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Capital do Estado do Maranhão**. 2009. Disponível em: <https://premioinnovare.com.br/proposta/grupo-reflexivo-de-reeducacao-e-reabilitacao-para-autores-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-da-capital-do-estado-do-maranhao/print> . Acesso em: 26 fev. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER DO ESTADO DO MARANHÃO. Entidades que atuam na pauta dos direitos das mulheres no Maranhão, 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER DO ESTADO DO MARANHÃO. **Entidades que atuam na pauta dos direitos das mulheres no Maranhão**, 2020.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 191, de 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129598> . Acesso em: 15 fev. 2021. SPM/PR. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. 2011. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM-Rede-Enfrentamento-VCM-2011.pdf> . Acesso em: 18 fev. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC: 541237**. DF 2019/0316671-1, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, Data de Julgamento: 23/10/2019, Data de Publicação: 24/10/2019.

TAVARES, R. L. G.; SILVA, A. S. **Percepção Disfuncional do Agressor na Lei Maria da Penha: Tolerância e invisibilidade num Sistema de Continuidades**. Quaestio Juris, Rio de Janeiro, 10(3), 2031-2059, 2017.

TJMA. **Violência**: Curso destacará aplicabilidade do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e seus impactos na proteção integral da mulher. 2020. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/esmam/noticia/432260> . Acesso em: 26 mar. 2021.

TJMA. **Violência Doméstica contra a Mulher**: Prevenção Sustentável. 2020. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/ARQUIVOS_ASCOM/c53b709dee7ff8b077d88e8d3d03189c.pdf . Acesso em: 07 mar. 2021.

TJMA. **TJMA lança Programa contra violência doméstica voltado a homens**. 2021. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/tj/noticia/502550> . Acesso em: 26 mar. 2021.

UFC; IMP. **Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a mulher**. 2016. Disponível em: http://www.institutomariadapenha.org.br/assets/downloads/relatorio_1.pdf . Acesso em: 12 fev. 2021.

UFSC. **Glossário da Diversidade**. 2017. Disponível em: https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf . Acesso em: 15 fev. 2021.

UNDP. Human Development Report. **By the United Nations Development Programme** 1 UN Plaza, New York, NY. 2016. 285p.

UNITED NATIONS. **Global Study on Homicide 2018**. Vienna, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf . Acesso em: 20 jul. 2020.

VERAS, Érica Verícia Canuto de Oliveira. **A masculinidade no banco dos réus: um estudo sobre gênero, sistema de justiça penal e aplicação da Lei Maria da Penha**. 2018. 208f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UFRN, Natal, 2018.

WFA. **Guia para a representação responsável de gênero na publicidade: O caso dos anúncios não estereotipados**. 2018. Disponível em: <https://movimentomulher360.com.br/wp-content/uploads/2018/07/guia-para-representacao-responsavel-de-genero-na-publicidade.pdf> . Acesso em: 18 fev. 2021.

World Health Organization. **Intervening with Perpetrators of Intimate Partner Violence: A Global Perspective**. 2003. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42647/9241590491.pdf;jsessionid=EF5285E178507FDBD674B7772F4B83AC?sequence=1> . Acesso em: 26 fev. 2021.

RECOMENDAÇÃO N. 16/2021- GPGJ, DE 19 DE OUTUBRO DE 2021

Dispõe sobre o Plano de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM) para o enfrentamento do feminicídio e da violência psicológica contra a mulher.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, Dr. EDUARDO JORGE HILUY NICOLAU, no exercício de suas atribuições legais, especialmente daquelas previstas no art. 10, inc. XII, da Lei Federal nº 8.625/93, e no art. 8º, XIV, da Lei Estadual nº 013/1991, e

CONSIDERANDO a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada no ano de 1979 na Assembleia Geral das Nações Unidas; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, adotada no ano de 1995 na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, e a Declaração da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, adotada no ano de 1995 em Pequim, todas ratificadas pelo Brasil;

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil possui como fundamento estruturante a dignidade da pessoa humana (art. 1º, CF/88);

CONSIDERANDO que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/88); reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/88); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, CF/88);

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 129 da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público zelar pela proteção dos direitos difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que, na perspectiva constitucional, o Ministério Público é instituição essencial à justiça, comprometida com a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e que o êxito na promoção da justiça supõe a efetiva proteção desses direitos;

CONSIDERANDO que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público;

CONSIDERANDO que o planejamento estratégico nacional do Ministério Público brasileiro estabelece a necessidade de retornos para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social e a indução de políticas públicas, objetivos que supõem a produção de resultados concretos e úteis aptos a promover a efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela instituição, com enfoque na

celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutive¹;

CONSIDERANDO que o Conselho Nacional do Ministério Público recomenda que as Procuradorias-Gerais priorizem a temática da violência de gênero no planejamento estratégico das unidades e ramos²;

CONSIDERANDO que a defesa dos interesses de pessoas em grupos em situação de vulnerabilidade familiar, social e econômica corresponde ao objetivo nº 11 do Planejamento Estratégico³ do Ministério Público do Maranhão, estipulado para o período de 2016-2021;

CONSIDERANDO que a violência baseada no gênero, em quaisquer modalidades em que se apresente, constitui grave violação de direitos humanos⁴;

CONSIDERANDO que, segundo diagnosticado pela Organização das Nações Unidas,⁵ a violência psicológica e o feminicídio, no contexto da violência intrafamiliar de gênero, é fenômeno pandêmico, reproduzido em escala global, desafiando as instituições de justiça, saúde e segurança pública;

CONSIDERANDO que a exposição crônica a quaisquer formas de violência de gênero, seja na perspectiva presencial, seja na perspectiva virtual, implica efeitos nocivos para a vida e a integridade de vítimas primárias e secundárias, impactando os sistemas de saúde, justiça, finanças e segurança pública⁶;

CONSIDERANDO dados obtidos por investigação de alcance global, realizada pela Organização Mundial da Saúde,⁷ segundo os quais cerca de 60% da população mundial feminina está sujeita à perpetração de diferentes variantes da violência de gênero, desde a violência psicológica, marco da implantação de uma cadeia de violência, até o feminicídio, marco extremo da cadeia de violência consumado com a morte da vítima;

1 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 54/2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 03 jan 2021.

2 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 80/2021**. Dispõe sobre a necessidade de aprimoramento da atuação do Ministério Público no enfrentamento da violência de gênero e da violência institucional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Recomendao-n-80-de-24-de-maro-de-2021.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

3 MARANHÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Planejamento estratégico 2016-2021**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2016. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/5465_plano_estrategico_do_mpma_2016_2021.pdf. Acesso em: 02 dez 2020.

4 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud**. Disponível em: https://assets-compromisoeatitude-ipc.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/08_OMS_estimacionesmundialesyregionalesdelaviolenciacontralamujer2013.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

5 ONU MULHERES BRASIL. **Violência contra mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU Mulheres**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 12 de ago. 2020.

6 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud**. Disponível em: https://assets-compromisoeatitude-ipc.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/08/OMS_estimacionesmundialesyregionalesdelaviolenciacontralamujer2013.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020; PAN AMERICA HEALTH ORGANIZATION. BOTH, Sarah; CELIS, Ruiz; P, Ana; ADAMS, Jennifer. **Prevalence of intimate partner violence in the Americas**. Disponível em: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&slug=prevalence-of-intimate-partner-violence-in-the-americas_alessandra-guedes&Itemid=270&lang=en. Acesso em: 12 jul. 2020.

7 ONU WOMAN. **Progress of the world's women 2019-2020**. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

CONSIDERANDO que a Organização Mundial da Saúde apontou no resumo do informe do *Estudio Multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica* que a violência psicológica foi a mais recorrente em todos os dez países objeto do estudo, indicando que entre 20 e 75% das mulheres entrevistadas à época tinham sofrido algum tipo de abuso psicológico nos últimos 12 meses, o qual foi considerado pelas vítimas mais devastador do que a violência física;

CONSIDERANDO o estudo do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020⁸, de acordo com o qual o Brasil contabilizou 249.973 registros de lesão corporal dolosa praticada contra mulheres no âmbito doméstico, em 2018, e 267.930 registros em 2019, o que corresponde estatisticamente a 01 (um) registro de violência a cada 02 (dois) minutos no país;

CONSIDERANDO o estudo do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020⁹, de acordo com o qual o Brasil vem apresentando crescimento no número de feminicídios, tendo contabilizado 1.229 feminicídios no ano de 2018, correspondentes a 28,3% dos casos de homicídios dolosos contra mulheres no ano em referência, 1.326 feminicídios no ano de 2019, correspondentes a 35,5% dos casos de homicídios dolosos contra mulheres no ano em referência, além de ter apresentado aumento no número de feminicídios relativos ao primeiro semestre de 2020 em comparação com igual período do ano anterior;

CONSIDERANDO que o combate a todas as formas de violência, bem como às diversas formas de discriminação contra mulheres e meninas, corresponde ao objetivo nº 5 da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável¹⁰;

CONSIDERANDO que a Lei 11.340/06 criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a Lei 13.104/2015 alterou o art. 121 do Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072/90, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos;

CONSIDERANDO que a Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021 criou o tipo penal da violência psicológica contra a mulher, introduzido no art. 147-B do Código Penal;

CONSIDERANDO a política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, que estabeleceu conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, alinhados às normativas internacional e nacional, e ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, elaborado com base na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada no ano de 2004;

CONSIDERANDO as diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar as mortes violentas de mulheres com perspectiva de gênero¹¹;

8 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

9 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

10 Os objetivos da Agenda 2030 consistem em metas adotadas por 193 países durante Assembleia Geral da ONU realizada no ano de 2015, com a finalidade de nortear as ações da comunidade internacional frente aos desafios do século XXI. Fonte: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>.

11 Secretaria de Políticas para Mulheres. **Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de**

CONSIDERANDO a jurisprudência e a bibliografia temáticas do Supremo Tribunal Federal sobre proteção à mulher¹²;

CONSIDERANDO os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça afetos ao enfrentamento da violência de gênero no âmbito do Poder Judiciário¹³;

CONSIDERANDO o plano de políticas públicas para mulheres vigente no estado do Maranhão;

RESOLVE

Art. 1º. Recomendar as seguintes diretrizes de atuação aos membros do Ministério Público do Estado do Maranhão responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas ao feminicídio e à violência psicológica contra a mulher em suas unidades de trabalho, bem como à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão no que tange às demandas de capacitação/formação, visando a interrupção do ciclo de violência, bem como a indução de políticas públicas a partir de intervenções proativas e reativas do Ministério Público.

TÍTULO I

DA APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS PROTETIVOS

Art. 2º A fim de garantir a efetiva proteção das mulheres, independentemente de sua orientação sexual e identidade de gênero¹⁴, conforme o art. 2º e o art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.340/06, recomenda-se aos promotores de justiça que adotem as medidas previstas neste documento na proteção de mulheres:

- I - Heterossexuais, lésbicas ou bissexuais;
- II - Trans e travestis¹⁵;
- III – Idosas¹⁶;

gênero as mortes violentas de mulheres (femicídios). Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femicidios-versao-web.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

12 Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). **Proteção da mulher:** jurisprudência do STF e bibliografia temática. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2019. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/protECAO_da_mulher.pdf>. Acesso em: 4 dez 2020.

13 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Violência contra a mulher.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-coes/violencia-contra-a-mulher/>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

14 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI: 4275.** DISTRITO FEDERAL 0005730-88.2009.1.00.0000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 01/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJE-045-07-03-2010.

15 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 30.** (001/2016): A Lei Maria da Penha pode ser aplicada a mulheres transexuais e/ou travestis, independentemente de cirurgia de transgenitalização, alteração do nome ou sexo no documento civil. (Aprovado na I Reunião Ordinária do GNDH em 05/05/2016 e pelo Colegiado do CNPG em 15/06/2016). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>>. Acesso em: 02 out. 2020.

16 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 11** (004/2012): Nas hipóteses de violência doméstica e familiar praticadas contra mulheres idosas, aplica-se a Lei Maria da Penha (artigo 13), por qualquer dos juízos competentes, e não a Lei nº. 9.099/95. (Aprovado na Plenária da IV Reunião Ordinária do GNDH de 19/09/2012 e pelo Colegiado do CNPG de 07/11/2012). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>>. Acesso em: 02 out. 2020.

IV – Em quaisquer relações íntimas de afeto, ainda que eventuais e/ou efêmeras, na forma do art. 5º, III, da Lei 11.340/06¹⁷;

V – Vítimas de violência psicológica praticada com auxílio de dispositivos tecnológicos, na forma do art. 216-B do Código Penal (CP) e da Lei 13.772/2018 c/c art. 7º, II, da Lei 11.340/06; do art. 218-C do CP e da Lei 13.718/2018 c/c art. 7º, II, da Lei 11.340/06; e do art. 147-A do CP e da Lei 14.132/2021 c/c art. 7º, II, da Lei 11.340/06.

TÍTULO II DA PREVENÇÃO EFETIVA À VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E AO FEMINICÍDIO

Art. 3º Deve ser objeto da atuação finalística e da fiscalização de políticas públicas pelas promotorias de justiça, a necessidade de arrefecimento da cultura de naturalização da violência, bem como a necessidade de elidir bloqueios que impeçam a vítima de denunciar a violência de gênero - tais como assunção da culpa, expectativa resiliente de mudança de comportamento do parceiro, residência de algumas vítimas em locais de difícil acesso como a zona rural, dependência econômica em relação ao agressor - e a de analisar e reverter déficit de efetividade dos mecanismos preventivos contra a violência.

CAPÍTULO I DO COMBATE À PUBLICIDADE SEXISTA

Art. 4º. Para coibir a naturalização da violência de gênero nos meios de comunicação, estratégia de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher estabelecida no art. 8º, III, da Lei 11.340/2006, recomenda-se aos promotores de justiça que, em caso de divulgação de publicidade sexista que legitime ou exacerbe a violência doméstica e familiar¹⁸:

I – Expeçam recomendação, no âmbito de procedimento respectivo, aos responsáveis pela divulgação do conteúdo inadequado, objetivando¹⁹:

¹⁷ COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 21.** A Lei Maria da Penha se aplica a quaisquer relações íntimas de afeto, ainda que eventuais e/ou efêmeras. (Aprovado na Plenária da I Reunião Ordinária do GNDH de 04 a 06/03/2015 e pelo Colegiado do CNPG em 23/03/2015). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contr-a-mulher>>. Acesso em: 02 out. 2020.

¹⁸ COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 29.** (011/2015): É recomendável que o Ministério Público atue, por medidas extrajudiciais e ações judiciais, para a promoção do respeito, nos meios de comunicação, dos valores éticos, do trabalho e sociais da pessoa, de forma a coibir os estereótipos de gênero que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH em 07/08/2015 e pelo Colegiado do CNPG em 22/09/2015). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contr-a-mulher>>. Acesso em: 02 out. 2020.

¹⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO; CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESTADO DE RONDÔNIA; ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL DO ESTADO DE RONDÔNIA; DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Recomendação 13/2016/MPF/PR-RO/GABPRDC. Disponível em: http://www.mpf.br/ro/atuacao/cidadania/copy_of_cidadania/2016/recomendacao-13-2016-festa-dopamina>. Acesso em: 12 dez. 2020.

- a) a alteração do conteúdo publicitário e consequente divulgação por meio idêntico ao anterior, informando que a alteração da publicidade se deveu à recomendação do Ministério Público;
- b) a afirmação dos direitos das mulheres;
- c) a divulgação, no corpo do conteúdo publicitário, de canais de comunicação disponíveis para denunciar abusos e violência contra a mulher.

II – Proponham, nos autos de investigação no âmbito do Ministério Público, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, na forma da Resolução nº 179/2017 do CNMP, em caso de não atendimento da recomendação mencionada no inciso I.

III – Ajuízem ação civil pública, em caso de não atendimento do disposto nos incisos anteriores.

Parágrafo Único. Considerando que os meios de comunicação têm um papel crucial na reprodução de estereótipos de gênero, raça e etnia, é fundamental que os profissionais da comunicação sejam capacitados para que realizem coberturas jornalísticas, campanhas e publicidades em geral com um discurso livre de estereótipos, que traduzam preocupação com uma representatividade equânime e com a cultura do respeito à diversidade e à diferença, razão pela qual recomenda-se ainda que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promova capacitação sobre o tema para os públicos interno e externo, voltada aos profissionais da comunicação.

Art. 5º. Para garantir a adequação aos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, das campanhas e das ações educativas de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher, previstas no art. 8º, V, da Lei 11.340/2006 e realizadas no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Expeçam recomendação, na forma da Resolução nº 164/2017 do CNMP, aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para que todas as campanhas e ações educativas afetas à violência contra a mulher sejam necessariamente conduzidas de acordo com os seguintes eixos de prevenção:²⁰

- a) desconstrução de estereótipos de gênero e padrões sexistas perpetuadores da violência contra as mulheres;
- b) disseminação de valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia;
- c) visibilização das diferentes expressões de violência de gênero sofridas pelas mulheres, especialmente a violência psicológica, perpetrada de forma presencial e/ou virtual, e o feminicídio;
- d) estímulo ao rompimento do silêncio e da tolerância diante da prática de violência;
- e) disseminação dos instrumentos jurídicos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

II – Observem, em suas respectivas áreas de atuação, as diretrizes previstas no

²⁰ BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

inciso anterior para a realização de quaisquer ações preventivas relacionadas à temática da violência contra a mulher.

CAPÍTULO II

DA IMPLEMENTAÇÃO DO FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO

Art. 6º. Visando a implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instituído no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público através da Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020, do CNJ e CNMP,²¹ e, em geral, por meio da Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021²², com o objetivo de identificar os fatores que indiquem o risco de a mulher vir a sofrer novo ato de violência ou mesmo de tornar-se vítima de feminicídio, de forma a subsidiar e racionalizar a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos demais órgãos da rede de proteção na gestão do risco identificado, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Expeçam recomendação à Polícia Civil que atende o município para que seja aplicado o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no momento do registro da ocorrência policial, em conformidade com a Lei nº. 14.149, de 05 de maio de 2021, e com a Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020, do CNJ e CNMP;

II – Apliquem o Formulário Nacional de Avaliação de Risco por ocasião do primeiro atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar, caso a Polícia Civil não tenha aplicado no momento do registro da ocorrência policial;

III – Observem, na interpretação dos dados constantes no Formulário Nacional de Avaliação de Risco, as orientações existentes nas Notas Explicativas²³ produzidas por grupo de trabalho do CNJ²⁴, com especial atenção para os casos em que o agressor descumpriu medida protetiva de urgência anteriormente, tem acesso à arma de fogo, tem histórico de violências em outros tipos de relações interpessoais, tem histórico de violência sexual, já apresentou ideações suicidas, faz uso abusivo de álcool e/ou outras drogas ou medicamentos, bem como nos casos em que já ocorreram agressões em período gestacional ou agressões que geraram atendimento médico hospitalar.

Parágrafo único. Considerando que a Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020, do CNJ e CNMP, em seu art. 4º, exige a aplicação por profissional capacitado das questões subjetivas (Parte II) do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, e ainda que o art. 8º da resolução dispõe que as unidades do Ministério Público devem promover a capacitação em direitos fundamentais, desde uma perspectiva de gênero, dos membros

21 CNJ; CNMP. **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7197/>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

22 BRASIL. **Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14149.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

23 As Notas Explicativas estão disponíveis no seguinte link: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/agosto/formulario_avaliacao_riscos.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

24 O grupo de trabalho foi instituído pela Portaria nº. 164 de 19/12/2018 do CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2789>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

e servidores que detenham competência para aplicação da Lei nº 11.340/2006, com vistas à interpretação do formulário e à gestão do risco que por seu intermédio for identificado, recomenda-se à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, que seja promovida capacitação acerca da aplicabilidade do Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

CAPÍTULO III

DA GARANTIA DE CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

Art. 7º. A fim de garantir o cumprimento das medidas protetivas de urgência previstas no art. 22 da Lei nº. 11.340/2006 e evitar a morte violenta de mulheres, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Requistem à força policial, especificamente à Patrulha Maria da Penha - PMP²⁵, caso existente no município de sua atribuição, a fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência, com fundamento no art. 26, I, da Lei nº. 11.340/2006;

II – Articulem a implantação da PMP, em conjunto com a Administração Superior do Ministério Público, a partir de tratativas realizadas pelo Centro de Apoio Operacional de Enfrentamento à Violência de Gênero (CAOP Mulher), caso a PMP ainda não tenha sido instituída na localidade e o município sob sua atribuição seja sede de Batalhão da Polícia Militar, podendo ser celebrado Termo de Ajustamento de Conduta com o gestor estadual, com fundamento no Decreto Estadual nº 31.763, de 20 de maio de 2016.

TÍTULO III

DO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA

Art. 8º Deve ser objeto da atuação finalística e da fiscalização de políticas públicas pelas promotorias de justiça, a necessidade do estabelecimento de mecanismos de combate à violência psicológica, perpetrada de forma presencial e/ou virtual, entendida como base da cadeia de violência, com destaque para a instituição de procedimentos visando a materialização desta violência na persecução penal, visando a responsabilização dos agressores, com foco na reeducação destes homens autores de violência, para a redução da reincidência da violência de gênero.

CAPÍTULO I

DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES PARA PESQUISA DA MATERIALIDADE DELITIVA

Art. 9º. A fim de garantir-se o atendimento e o acompanhamento psicológico e social das vítimas de violência psicológica, recomenda-se aos promotores de justiça que:

²⁵ A Patrulha Maria da Penha - PMP, destinada a conferir maior efetividade às medidas protetivas de urgência previstas no art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, foi criada pelo Decreto Estadual nº. 31.763, de 20 de maio de 2016.

I – Realizem o mapeamento dos equipamentos socioassistenciais disponíveis no município para a mulher em situação de violência, com a finalidade de identificar a sua existência e a efetiva oferta de serviços;

II – Encaminhem a ofendida para os serviços especializados de atendimento do município, a saber: Centro de Referência da Mulher (CRAM), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência da Assistência Social (CRAS);

III – Expeçam recomendação aos gestores locais para que estes:

a) promovam a estruturação dos serviços socioassistenciais mencionados no inciso anterior para mulheres em situação de violência, onde estes forem inexistentes ou desestruturados;

b) promovam a capacitação contínua e permanente dos profissionais da assistência social que lidam com a violência contra a mulher;

c) implantem, onde não houver, e estruturam, onde já houver, a prestação de serviços de psiquiatria.

IV – Celebrem termo de ajustamento de conduta, na forma da Resolução nº 179/2017 CNMP, com o município, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis, em caso de não atendimento ao disposto nas alíneas *a* e *b* do inciso anterior.

CAPÍTULO II DA MATERIALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E ASSISTÊNCIA PSICOSSOCIAL ÀS VÍTIMAS

Art. 10. A fim de tutelar-se a saúde psicológica das vítimas diante dos danos causados pela prática de violência psicológica, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Fortaleçam a cultura de perscrutação de possível violência psicológica a que a(s) vítima(s) esteja(m) submetida(s), numa relação de poder baseada no gênero, mediante:

a) tratativas com a autoridade policial incumbida das demandas referentes à defesa da mulher, visando firmar termos de cooperação entre as instituições, para a qualificação de servidores, objetivando capacitá-los e robustecê-los para a investigação da violência psicológica e do feminicídio;

b) a aplicação, ainda em sede policial, de entrevista de rastreamento voltada à identificação de sinais da prática da violência psicológica e dos seus efeitos danosos à saúde da vítima, cujo instrumental será instituído após a conclusão dos testes psicológicos em ato regulamentar específico, visando o oferecimento de elementos indiciários básicos da ocorrência de dano emocional ou psíquico que apontem para a necessidade de encaminhamento da(s) vítima(s) pela polícia e/ou Ministério Público ao serviço de psicologia e/ou psiquiatria disponível no município.

II – Havendo indícios no inquérito policial de materialidade do dano emocional ou psíquico, encaminhem a vítima para realização de perícia médico psiquiátrica ou

psicológica²⁶ ou requeiram ao juiz a realização desta como produção antecipada de provas, com fundamento no art. 156, I, do CPP, para posterior oferecimento de denúncia com fulcro no tipo penal de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou de lesão corporal à saúde (art. 129 do CP) ou pedido de arquivamento do inquérito policial;

III – Quando não for possível a obtenção da prova de materialidade do delito de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) por intermédio de perícia psicológica, requisitem, com fundamento no art. 26, I, da Lei 11.340/06, c/c art. 47 do Código de Processo Penal (CPP), c/c art. 26 da Lei n.º 8.625/93, para posterior oferecimento de denúncia:

- a) a cópia de laudos e prontuários médicos à direção da(s) unidade(s) de saúde onde a vítima de violência doméstica porventura tenha recebido atendimento, independentemente de ressalva quanto ao sigilo médico²⁷, nos termos artigo 129, I e VI, da Constituição Federal e do artigo 12, § 3º, da Lei n.º 11.340/06;
- b) cópias de prontuários de atendimento da vítima na rede de assistência social (CRAS, CREAS e CRAM) e nos Conselhos Tutelares que evidenciem a situação de violência.

IV – Requisitem, a fim de demonstrar eventuais impactos psicológicos da violência doméstica nas vítimas secundárias, com fundamento no art. 26, I, da Lei 11.340/06, c/c art. 47 do Código de Processo Penal (CPP), c/c art. 26 da Lei n.º 8.625/93, cópia de documentos produzidos por unidades escolares em que o(a)s filho(a)(s) da(s) vítima(s) estejam matriculado(a)(s), em quaisquer níveis de ensino, indicando impactos no rendimento e no processo de aprendizagem durante o período em que a vítima relatou a prática de violência, na forma do art. 12, VII, da Lei 9394/96, a exemplo do controle de frequência, histórico de notas e relatórios com informações fornecidas por profissionais da educação;

§1º. No caso de dificuldades para a produção dos dados mencionados no inciso IV, recomenda-se aos promotores de justiça que requisitem a elaboração de relatórios de profissionais do serviço social, visando avaliar os eventuais impactos da violência doméstica no processo de aprendizagem dos filhos da vítima.

§2º. Considerando que a criação do tipo penal da violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) se deu recentemente, através Lei n.º 14.188, de 28 de julho de

²⁶ COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 18.** Caso a violência praticada pelo suposto agressor gere danos à saúde psicológica da vítima, o promotor de justiça deverá requisitar a realização de perícia médica psiquiátrica para atestar as lesões à saúde física, tais quais depressão, estresse pós-traumático, síndrome do pânico, transtorno obsessivo compulsivo, anorexia, dentre outros, para posterior oferecimento de denúncia por crime de lesão corporal, na modalidade lesão à saúde psicológica (CP, art. 129, caput, 2ª parte, c/c §9º ou modalidades agravadas). (Aprovado na Plenária da IV Reunião Ordinária do GNDH de 03 e 04/09/2014 e pelo Colegiado do CNPG). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>>. Acesso em: 02 out. 2020.

²⁷ COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 10.** Nos crimes de ação penal pública incondicionada, quando por qualquer motivo não for possível a obtenção da prova de materialidade do delito por intermédio de perícia médica legal, o Ministério Público requisitará cópia dos pertinentes laudos e prontuários médicos à direção da unidade de saúde onde a vítima de violência doméstica porventura tenha recebido atendimento, independentemente de ressalva quanto ao sigilo médico, nos termos artigo 129, I e VI, da Constituição Federal; artigo 12, parágrafo 3º, da Lei n.º 11.340/06; artigo 47 do Código de Processo Penal e do artigo 26 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público n.º 8.625/93. (Aprovado na Plenária da II Reunião Ordinária do GNDH de 15/06/2012 e pelo Colegiado do CNPG de 23 e 24/08/2012). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>>. Acesso em: 02 out. 2020.

2021, recomendável que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promova capacitação acerca do novo tipo penal, a fim de dirimir dúvidas sobre a atuação adequada das instituições do sistema de justiça, notadamente no que tange ao enquadramento do fato delituoso, que pode ocorrer tanto com fulcro no tipo penal do art. 147-B, quando houver apenas o dano emocional, quanto com fulcro no art. 129 do CP, quando houver dano psíquico.

Art. 11. A fim de caracterizar o crime de perseguição, conhecido como *Stalking*, inserto no tipo penal descrito no art. 147-A do CP, que exige para sua configuração que a perturbação reiterada gere ou tenha a possibilidade de gerar uma das três situações previstas no dispositivo, quais sejam, (a) ameaça à integridade física ou psicológica; (b) restrição da capacidade de locomoção; ou (c) invasão ou perturbação da liberdade ou privacidade; havendo ainda a previsão de majorante do §1º do art. 147-A, do CP no caso de crime cometido contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, recomenda-se aos promotores de justiça que requisitem:

I – Quando houver indícios de ameaça à integridade psicológica da vítima, a realização de perícia médico-psiquiátrica ou psicológica para atestar os possíveis danos à saúde psicológica da vítima, tais como: constante estado de medo e ansiedade, hipervigilância, entre outros;

II – Cópia de laudos e prontuários médicos à direção da(s) unidade(s) de saúde onde a vítima porventura tenha recebido atendimento, quando, por qualquer motivo, não for possível a realização da perícia médico psiquiátrica ou psicológica²⁸, independentemente de ressalva quanto ao sigilo médico, nos termos artigo 129, I e VI, da Constituição Federal e do artigo 12, § 3º, da Lei nº 11.340/06;

III - Cópias de prontuários de atendimento da vítima na rede de assistência social (CRAS, CREAS e CRAM) que evidenciem situações decorrentes da perseguição, tais como: alteração de residência e/ou telefone, instalação de sistema de segurança na residência, alteração de horário de trabalho e/ou do itinerário para deslocamento até o local de sua atividade laborativa, inforação se a vítima pediu e/ou tem costume pedir companhia de alguém para se dirigir a local público, entre outros.

§1º. Considerando que o §2º do art. 147-A do CP prevê que as penas do crime de perseguição são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência, podendo, portanto, o agente responder pela violência praticada contra a vítima, com aplicação

²⁸ COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 10.** Nos crimes de ação penal pública incondicionada, quando por qualquer motivo não for possível a obtenção da prova de materialidade do delito por intermédio de perícia médico legal, o Ministério Público requisitará cópia dos pertinentes laudos e prontuários médicos à direção da unidade de saúde onde a vítima de violência doméstica porventura tenha recebido atendimento, independentemente de ressalva quanto ao sigilo médico, nos termos artigo 129, I e VI, da Constituição Federal; artigo 12, parágrafo 3º, da Lei nº 11.340/06; artigo 47 do Código de Processo Penal e do artigo 26 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público n.º 8.625/93. (Aprovado na Plenária da II Reunião Ordinária do GNDH de 15/06/2012 e pelo Colegiado do CNPG de 23 e 24/08/2012). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>>. Acesso em: 02 out. 2020.

cumulativa das penas (art. 70, parte final, CP), recomenda-se que a denúncia, quando configurado o dano emocional, psíquico ou físico, pelo crime de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) e/ou lesão corporal (art. 129 do CP).

§2º. Considerando que a criminalização da perseguição, conhecida como *Stalking*, se deu recentemente, através da Lei nº. 14.132, de 31 de março de 2021, e que existem diversas dúvidas sobre a atuação adequada das instituições do sistema de justiça para a configuração do delito, recomenda-se que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promova capacitação acerca do novo tipo penal de perseguição (art. 147-A do CP).

Art. 12. Considerando que a violação da intimidade da mulher foi reconhecida pela Lei nº 13.772/2018 - que alterou o inciso II, do art 7º da Lei nº 11.340/2006 - como forma de violência doméstica e familiar, especificamente enquanto violência psicológica, podendo ser materializada nos crimes de “registro não autorizado da intimidade sexual” (art. 216-B do CP) e de “divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, cena de cena de sexo ou de pornografia” (art. 218-C, §1º, do CP), recomenda-se aos promotores de justiça que:

I - Requeiram nestes casos as medidas protetivas de urgência dispostas na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) para o combate mais eficaz destes delitos, tendo em vista as consequências danosas desses crimes de cunho virtual para a saúde psicológica das vítimas;

II – Estejam atentos para a aplicação do rito da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nestes casos, aí incluídos a impossibilidade de transação penal e suspensão condicional do processo²⁹;

III – Realizem a denúncia, caso o agente tenha feito o registro indevido e posteriormente divulgado a cena sem o consentimento da vítima, no âmbito de relação íntima de afeto ou com o fim de vingança ou humilhação, pelos crimes do art. 216-B e 218-C, §1º, do CP;

IV – Realizem a denúncia, quando configurado dano emocional ou psíquico, pelo crime de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou lesão corporal à saúde (art. 129 do CP).

CAPÍTULO III DA REEDUCAÇÃO DOS AGRESSORES

Art. 13. A fim de garantir a reeducação do agressor, visando evitar a reiteração do ciclo de violência, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Realizem, no âmbito de procedimento administrativo *stricto sensu*, o mapeamento das políticas públicas disponíveis para reeducação de agressores, nos municípios sob suas atribuições;

29 STJ. Súmula 536. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portaldamulher/mulher/acervo-juridico/jurisprudencia/item/175-sumulas>. Acesso em: 23/06/2021.

II – Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, requeiram, de imediato, em sede de medida protetiva de urgência e também como consequência da procedência do pedido veiculado na denúncia:

- a) o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação, na forma da Lei nº 13.984/2020, sobretudo quando a vítima tenha interesse na preservação do laço afetivo, sem prejuízo da adoção das demais medidas protetivas estabelecidas nos arts. 22, 23 e 24, da Lei 11.340/06;
- b) requeiram acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio.

Art. 14. Considerando a experiência exitosa dos grupos reflexivos de homens autores de violência contra a mulher na ressignificação dos papéis de gênero e na redução da reincidência da violência de gênero³⁰, recomenda-se aos promotores de justiça que articulem junto ao Poder Executivo Municipal, através da expedição de recomendação e/ou celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, a implantação desta política pública voltada ao agressor (Projeto Modelo consta no ANEXO), caso iniciativas dessa natureza não estejam disponíveis nos municípios de sua atribuição, ou promovam a implantação dos referidos grupos no âmbito das suas próprias Promotorias, com ou sem parceria do ente municipal, com a observância das seguintes diretrizes:

I – Os grupos reflexivos devem contar com o público alvo de homens processados criminalmente (apenados ou não), com base na Lei Maria da Penha³¹;

II – Os homens apenados com base na Lei Maria da Penha ou aqueles que descumpriram medida protetiva de urgência serão priorizados para participação nos grupos reflexivos;

III – Cada grupo deverá ser composto por no máximo 20 (vinte) homens, que participarão de encontros em grupo fechado³²;

IV – Deverão ser realizados pelo menos 10 encontros, tendo em vista que a literatura internacional demonstra que o caráter reflexivo do trabalho é alcançado com este mínimo de encontros³³;

V – Os grupos serão conduzidos por equipes multidisciplinares, envolvendo profissionais e/ou estudantes de direito, pedagogia, psicologia, ciências sociais e/ou

30 O “Grupo Reflexivo de Homens: por uma atitude de paz”, desenvolvido pioneiramente no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Norte, já inspirou diversas outras iniciativas, tais como as do Ministério Público do Estado do Maranhão, Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, Ministério Público do Estado da Paraíba, Ministério Público de São Paulo, entre outros. O grupo reflexivo do MPRN inclusive serviu de fundamento ao projeto de lei que alterou a Lei Maria da Penha para estabelecer medida protetiva de urgência de frequência a centro de educação e reabilitação do agressor. Disponível em: <http://www.ampem.org.br/grupo-reflexivo-de-homens-mprn-figura-como-ponto-de-partida-para-aprovacao-de-projeto-de-lei-no-senado>>. Acesso em: 16. mar. 2021.

31 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Anexo II** Diretrizes Gerais dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 12 out. 2020.

32 INSTITUTO NOOS. **Metodologia de grupos reflexivos de gênero**. 2016. Disponível em: https://noos.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Metodologia-Noos__PDF-final.pdf >. Acesso em: 19 abr. 2021.

33 INSTITUTO NOOS. Op. Cit.

serviço social, recomendando-se a realização de convênio com Universidades públicas e privadas para a composição das equipes;

VI – A equipe multidisciplinar deverá participar, ao ingressar no serviço, de um curso de capacitação sobre violência contra as mulheres, gênero e masculinidades;

VII – Os grupos terão como principal objetivo a responsabilização dos homens autores de violência contra a mulher, buscando a conscientização deles sobre a violência de gênero como uma violação dos direitos humanos das mulheres³⁴, objetivando a construção de alternativas à instrumentalização da violência em suas relações, tendo papel educativo, reflexivo e preventivo;

VIII – Os grupos reflexivos realizarão, prioritariamente, atividades pedagógicas e educativas com os homens autores de violência, a partir de uma abordagem responsabilizante e de uma perspectiva de gênero³⁵;

IX – Os grupos reflexivos poderão realizar suas atividades no formato on-line, desde que garantidos os meios necessários para o acompanhamento dos encontros virtuais pelos homens participantes, recomendando-se para esta finalidade parcerias com Universidades, escolas, unidades prisionais, entre outros, visando a disponibilização de equipamentos;

X – Deverão ser realizadas avaliações periódicas das atividades desenvolvidas pelos grupos reflexivos, por meio de reuniões de equipe, supervisão técnica e mecanismos de controle social³⁶, devendo haver o monitoramento dos índices de reincidência da violência de gênero dos homens participantes.

§1º. Caso o ente municipal assuma o compromisso de implementar os grupos reflexivos, os promotores de justiça poderão articular capacitação às equipes municipais, a serem facilitadas preferencialmente pelos membros e/ou servidores do Ministério Público do Estado do Maranhão com experiência na condução dos grupos reflexivos.

§2º. Recomenda-se ainda que os promotores de justiça, como incentivo à participação dos homens nos grupos reflexivos, requeiram a diminuição da pena no caso de eventual e futura condenação, como atenuante genérica prevista no art. 66 do Código Penal, desde que estes homens frequentem o grupo no tempo estipulado, e, no caso dos homens apenados, que requeiram a remição da pena, nos termos do art. 126 da Lei de Execução Penal (LEP).

TÍTULO IV DO ENFRENTAMENTO DO FEMINICÍDIO

Art. 15. Deve ser objeto da atuação finalística e da fiscalização de políticas públicas pelas promotorias de justiça, a necessidade de contribuir para o correto enquadramento das mortes violentas de mulheres que apresentem indícios de violência de gênero

34 BRASIL. Op. Cit.

35 BRASIL. Op. Cit.

36 BRASIL. Op. Cit.

como feminicídio, bem como de evitar que a violência sofrida seja seguida por uma violência institucional, ocasionando um processo de revitimização das vítimas primárias sobreviventes e secundárias do feminicídio³⁷, a partir notadamente da incorporação de uma perspectiva de gênero na persecução cível e penal, que busque comprovar a cadeia de violência prévia à morte da mulher ou tentativa de feminicídio, assim como acolher, proteger e reparar as vítimas secundárias de feminicídio, com especial atenção aos casos que envolvem crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente do feminicídio.

CAPÍTULO I DA PERSECUÇÃO CÍVEL E PENAL COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

Art. 16. A fim de zelar pela incorporação de uma perspectiva de gênero na investigação criminal e no processo judicial que envolvam casos de feminicídio³⁸, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Expeçam recomendação às instituições de segurança pública (polícias civis, polícias militares, órgãos de perícias criminais e de medicina legal), Defensorias Públicas, Poder Judiciário e Ordem dos Advogados do Brasil, para que observem, na medida de suas atribuições, as diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar, com perspectiva de gênero, as mortes violentas de mulheres³⁹;

II - Expeçam recomendação às secretarias estaduais e municipais da mulher, assistência social, saúde, bem como aos órgãos integrantes do sistema de Justiça, a saber, Defensoria Pública, Poder Judiciário e Ordem dos Advogados do Brasil, para que promovam, por intermédio de suas Escolas Superiores ou setores de formação, a capacitação continuada das/os profissionais da Rede Especializada de Atendimento às mulheres em situação de violência;

III – Observem, no âmbito de suas atribuições, as diretrizes mencionadas no parágrafo anterior⁴⁰, que nortearão necessariamente:

- a) a construção da tese de acusação nos crimes de feminicídio tentados ou consumados;
- b) a condução de todos os procedimentos ao longo do processo;

37 De acordo com as Diretrizes Nacionais do Feminicídio da ONU Mulheres, vítimas primárias ou diretas são aquelas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido diretamente os danos da violência física, psicológica ou emocional – consumada ou tentada -, e, vítimas indiretas ou secundárias são os familiares e/ou outros dependentes da vítima direta. No âmbito do feminicídio utiliza-se também a expressão “vítimas sobreviventes” para aquelas vítimas diretas cujo desfecho fatal não se consumou. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

38 ONU Mulheres. Brasil. **Secretaria de Políticas para Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais Feminicídio:** investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

39 ONU Mulheres. Brasil. **Secretaria de Políticas para Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais Feminicídio:** investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

40 Idem.

c) o fluxo de informações entre a autoridade policial responsável pelo inquérito policial e o Ministério Público, inclusive acerca da pesquisa de subsídios que possam evidenciar outras formas de violência além da física.

IV – O modelo de investigação a ser adotado evidencie:

- a) as circunstâncias de tempo, modo e lugar em que a morte consumada ou tentada ocorreu;
- b) a identificação dos suspeitos;
- c) informações sobre a natureza e grau de relacionamento entre a vítima primária e o(s) indiciado(s);
- d) informações sobre a vítima primária e eventual histórico de violência contra si, antes e depois da instauração da investigação e do processo;
- e) determinação dos danos resultantes a vítimas primárias e secundárias e análise da necessidade de proteção para estas últimas, notadamente nos casos de desfecho fatal e de orfandade, garantindo-lhes, em qualquer caso, os direitos discriminados no art. 18 desta recomendação.

V - A pesquisa do histórico e comportamento do agressor considere:

- a) a existência de dependência química;
- b) o envolvimento em outros episódios de violência doméstica, racial e homofóbica;
- c) a participação em organizações criminosas.

VI – Adotem as seguintes providências⁴¹, sempre que forem identificadas novas evidências que possam auxiliar no esclarecimento dos fatos:

- a) adoção de providências para a quebra dos sigilos telefônico e/ou telemático de vítimas e ou suspeitos, na forma e nos limites da Lei nº 9.296/1996;
- b) formulação de pedido de busca e apreensão, na forma do art. 240 do Código de Processo Penal, visando localizar a arma do crime, documentos e objetos que evidenciem a autoria, identificação do *modus operandi* adotado, bem como outros indícios.

§ 1º. A demonstração de histórico anterior de violência, mencionado na alínea ‘d’ do inciso IV, poderá ser fundamentada com base nos seguintes instrumentos probatórios, requisitados junto à rede de atendimento à mulher em situação de violência e à rede de enfrentamento à violência contra a mulher:

I – Informações sobre registros policiais e/ou processos anteriores do suspeito em face da vítima;

II – Informações sobre outras ações judiciais movidas pela vítima em face do suspeito, tratando sobre guarda de filhos, fixação de alimentos, disputas por patrimônio, reconhecimento de paternidade, que envolvam a prática de violência não comunicada às autoridades policial e judicial;

III – Relatórios produzidos por equipes multidisciplinares de varas/juizados de

⁴¹ ONU Mulheres. Brasil. **Secretaria de Políticas para Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais Femicídio:** investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

violência doméstica e familiar;

IV – Informações sobre registros policiais em delegacias especializadas de atendimento à criança e ao adolescente, ao idoso e/ou à pessoa com deficiência;

V - Informações sobre o acionamento de serviços de atendimento telefônico (Disque 100, Ligue 180);

VI – Prontuários de atendimento e/ou acompanhamento da vítima na rede de assistência social (CRAS, CRAM, CREAS) e nos Conselhos Tutelares;

VII – Informações sobre o acionamento de serviços da rede especializada de atendimento a mulheres em situação de violência, tais como Centros de Referência, Abrigos, Defensoria Pública, Delegacias Especializadas, núcleos de atendimento à mulher nas delegacias comuns, promotorias especializadas e não especializadas;

VIII – Prontuários de atendimento em postos de saúde e hospitais evidenciando: a prática de violência não comunicada às autoridades policial e judicial; a frequência do comparecimento da vítima aos serviços de saúde com a finalidade de obter medicações, especialmente controladas; a realização de tratamento de doenças psíquicas resultantes da prática de violência;

IX – Informações sobre o acionamento de organismos não governamentais que atuem nas regiões onde as vítimas residem.

§ 2º. À investigação com a finalidade de materializar o histórico de violência, prevista no inciso V do *caput*, deverá ser concedida prioridade quando se tratar de tentativa de feminicídio/homicídio, considerando a vulnerabilidade das vítimas diretas e ou indiretas.

Art. 17. Considerando a importância de capacitação dos membros e servidores do Ministério Público para incorporação de uma perspectiva de gênero na persecução cível e penal que envolva violência contra a mulher⁴², recomenda-se à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão a promoção de formação sobre o tema tendo como referência as “Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero” da COMJIB/EuroSocial⁴³ e as “Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres – Feminicídios” da ONU Mulheres⁴⁴.

42 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 34.** O Ministério Público deve investir na capacitação de seus membros para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, utilizando-se como documentos de referência as ‘Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero’ da COMJIB/EuroSocial e as ‘Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres – Feminicídios’ da ONU Mulheres. (Aprovado na I Reunião Ordinária do GNDH em 05/05/2016 e pelo Colegiado do CNPG em 15/06/2016). Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5999>. Acesso em: 03 mai. 2021.

43 Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/GeneroProtocolosInternacionais/2015%20-%20BRASIL%20e%20EUROSOCIAL%20-%20Diretrizes%20Nacionais%20de%20Investigacao%20Criminal.pdf. Acesso em: 03 mai. 2021.

44 Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

CAPÍTULO II

DO ACOLHIMENTO, PROTEÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS ÀS VÍTIMAS SECUNDÁRIAS

Art. 18. A fim de garantir-se o acolhimento e a proteção às vítimas secundárias de feminicídio, bem como prevenir a revitimização destas, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Expeçam recomendação às instituições da Segurança Pública (polícias civis, polícias militares, órgãos de perícias criminais e de medicina legal), Defensorias Públicas, Ordem dos Advogados e Poder Judiciário, para que tomem ciência e observem, dentro de suas atribuições e competências, os direitos das vítimas secundárias de feminicídio sistematizados nas Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres⁴⁵, dentre os quais:

- a) acesso integral e gratuito à Justiça;
- b) respeito à dignidade e à privacidade;
- c) direito à proteção;
- d) participação em sentido amplo na investigação policial e no processo judicial;
- e) reparação dos danos;
- f) direito à verdade e à memória;
- g) direito ao acolhimento psicossocial.

II – Observem, no âmbito de sua atuação, o conteúdo integral da recomendação referida no inciso anterior;

III – Adotem as seguintes estratégias de proteção, quando observada a possibilidade de novas ameaças de violações de direitos a vítimas secundárias:

- a) requerimento de medidas protetivas de urgência, na forma do art. 19 da Lei 11.340/06⁴⁶;
- b) inclusão em programa de proteção de testemunhas, na forma da Lei 9.807/99;
- c) encaminhamento à Casa de Acolhimento institucional.

IV – Requeiram, caso imprescindível a oitiva de crianças e adolescentes como vítimas ou testemunhas, que tais depoimentos sejam tomados na forma da Lei 13.431/2017⁴⁷;

45 ONU Mulheres. Brasil. **Secretaria de Políticas para Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais Feminicídio:** investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

46 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 28 (010/2015):** Em casos de feminicídio, é recomendável o requerimento pelo Ministério Público de medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha para a vítima sobrevivente, testemunhas e vítimas indiretas, inclusive perante a Vara do Júri. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH em 07/08/2015 e pelo Colegiado do CNPG em 22/09/2015). Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5999>. Acesso em: 03 mai. 2021.

47 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 49 (05/2018):** Nos casos de crimes praticados em situação de violência doméstica e familiar contra mulher, havendo imprescindibilidade em ouvir crianças e adolescentes como vítimas ou testemunhas, tais depoimentos devem ser tomados na forma da Lei 13.431/2017. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH, em 06/09/2018). Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5999>. Acesso em: 03 mai. 2021.

V – Zelem pela prevalência da decisão da Vara de Violência Doméstica no que tange à regulamentação do direito de convivência dos filhos(as), considerados(as) vítimas diretas ou indiretas/secundárias da violência praticada contra a mulher⁴⁸.

Art. 19. A fim de proporcionar o acolhimento psicossocial das vítimas secundárias de feminicídios, recomenda-se aos promotores de justiça que realizem encaminhamento destas para os serviços disponíveis no município ou, no caso de não haver tais serviços, ajuízem ação civil em face do município para que custeie o tratamento da vítima no município mais próximo em que haja serviços de psicologia e psiquiatria.

Art. 20. Para garantir a reparação financeira por danos materiais e morais decorrentes da violência sofrida, bem como minorar os danos de ordem material e moral causados às vítimas secundárias, especialmente nos casos com desfecho fatal, recomenda-se aos promotores de justiça que postulem ação civil *ex delicto* (art. 63 do CPP) e demais ações cíveis⁴⁹, na forma dos artigos 927 a 954 do CC/2002, com o objetivo de assegurar:

I – O acesso à educação e formação profissional mediante o pagamento de bolsa de estudos;

II – O sustento econômico, mediante o pagamento de pensão alimentícia para os filhos menores e dependentes;

III – A assistência à saúde física e mental, incluindo acompanhamento psicológico, psiquiátrico e acesso a cirurgias reparadoras de danos estéticos;

IV – Outras medidas de reparação, consoante a necessidade observada no caso concreto.

Art. 21. Conforme as peculiaridades observadas nos casos concretos, recomenda-se aos promotores de justiça que avaliem as seguintes possibilidades,⁵⁰ na interposição das ações cíveis mencionadas no artigo anterior, adotando a(s) mais adequada(s) à efetiva reparação às vítimas secundárias:

I – Ingressar no juízo cível após o desfecho da ação penal;

II – Ingressar no juízo cível e no juízo criminal simultaneamente;

III – Requerer que a reparação seja fixada na sentença penal condenatória.

48 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 35 (006/2016)**: O promotor de justiça deve zelar para que na vigência da medida protetiva de urgência em favor da mulher, de regulamentação de direito de convivência dos seus filhos e filhas (art. 22 da Lei 10 Maria da Penha), considerados vítimas diretas ou indiretas da violência contra ela praticada, tal decisão deva prevalecer sobre a decisão da Vara de Família que concede visitas ou regulamentação de guarda ao agressor, tendo em vista o disposto no artigo 13 da Lei Maria da Penha, a especialização em gênero e o direito à proteção integral previsto no art. 227 da Constituição Federal. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH em 09/11/2016 e pelo Colegiado do CNPG em 15/02/2017). Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5999>. Acesso em: 03 mai. 2021.

49 ONU Mulheres. Brasil. **Secretaria de Políticas para Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais Feminicídio**: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

50 ONU Mulheres. Brasil. **Secretaria de Políticas para Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais Feminicídio**: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

Art. 22. Para proteção do direito à memória⁵¹, garantido às vítimas secundárias⁵², recomenda-se aos promotores de justiça que expeçam recomendação à Defensoria Pública e à Ordem dos Advogados do Brasil, para que seus profissionais, especialmente no âmbito da atuação no Tribunal do Júri:

- I – Adotem linguagem que não reproduza preconceitos e estereótipos de gênero⁵³;
- II – Abstenham-se de adotar linguagem discriminatória e/ou de fazer uso de referências depreciativas a quaisquer características da vítima primária;
- III – Abstenham-se de exibir documentos e fotos que maculem a memória da vítima primária ou que explicitem julgamentos morais que justifiquem a violência perpetrada.

Parágrafo único. Os promotores de justiça devem igualmente observar as recomendações dos incisos anteriores no âmbito de suas atribuições.

TÍTULO V

DA ARTICULAÇÃO PARA ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PARA MULHERES

Art. 23. Deve ser objeto da atuação finalística e da fiscalização de políticas públicas pelas promotorias de justiça, a necessidade de estruturação dos sistemas municipais de políticas para mulheres, diante de um contexto de falta de organismos governamentais de políticas para mulheres em quase metade dos municípios maranhenses, bem como de falta de conselhos de direitos das mulheres, planos municipais de políticas públicas para mulheres, fundos municipais de políticas para mulheres e rede especializada na maioria dos municípios maranhenses.

Art. 24. A fim de fomentar a estruturação do sistema municipal de políticas para mulheres, composto por cinco elementos: organismos governamentais de políticas para mulheres (OPM's); conselhos municipais de defesa dos direitos das mulheres; fundos municipais de políticas para mulheres; planos municipais de políticas para mulheres; e rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência, recomenda-

51 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 26 (008/2015)**: Argumentos relacionados à defesa da honra em contexto de violência de gênero afrontam o princípio da dignidade da pessoa humana, o disposto no art. 226, § 8º, da Constituição Federal e o disposto na Convenção CEDAW da ONU e na Convenção de Belém do Pará. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH em 07/08/2015 e pelo Colegiado do CNPG em 22/09/2015). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contr-a-mulher>. Acesso em: 02 out. 2020;

COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 27 (009/2015)**: Durante o processo e julgamento de feminicídio, o Ministério Público deve zelar para que seja preservada a imagem e a memória da vítima de feminicídio, consumado ou tentado. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH em 07/08/2015 e pelo Colegiado do CNPG em 22/09/2015). Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contr-a-mulher>

52 ONU Mulheres. Brasil, Op. Cit.

53 A este respeito, importa destacar ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, firmou entendimento de que a tese da legítima defesa da honra é inconstitucional, por violar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero. A decisão, tomada na sessão virtual encerrada em 12/03/2021, referendou liminar concedida pelo ministro Dias Toffoli em fevereiro, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 779. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462336&ori=1>. Acesso em: 29 mar. 2021.

se aos promotores de justiça que expeçam recomendação aos gestores municipais, para que, a partir do Guia para Criação e Implementação de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres⁵⁴, do Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres⁵⁵, e das Orientações para implantação do sistema municipal de políticas para as mulheres do estado do Maranhão⁵⁶, implementem:

I - Organismos governamentais de políticas para mulheres (OPM's), compostos de órgãos executores da gestão de políticas públicas voltadas para garantia de direitos, promoção da igualdade e incorporação das mulheres como sujeitos políticos, com a responsabilidade de articular, elaborar, coordenar, organizar e implementar as políticas públicas tratadas nesta recomendação, devendo observar as seguintes funções e diretrizes:

- a) coordenar a gestão das políticas públicas voltadas à diminuição das desigualdades entre mulheres e homens;
- b) acompanhar a implantação e a institucionalização das políticas públicas para as mulheres nos respectivos órgãos locais que as executam;
- c) articular de forma integrada e transversal as políticas para as mulheres;
- d) atuar como organismo interlocutor das demandas sociais, econômicas, políticas e culturais das mulheres nas esferas estadual/municipal;
- e) fortalecer o Conselho dos Direitos das Mulheres onde eles existirem;
- f) incentivar a criação dos Conselhos dos Direitos das Mulheres onde eles ainda não existam;
- g) estabelecer parceria com os Conselhos, considerando sua importância como mecanismos de controle social e participação popular, sobretudo como aliado importante no avanço e na manutenção das conquistas alcançadas pelas mulheres nas lutas por uma sociedade justa e igualitária;
- h) conhecer as demandas sociais e políticas das mulheres nas mais variadas áreas, tais como Educação, Trabalho, Saúde, Enfrentamento à Violência, Participação Política, Segurança Pública e Desenvolvimento Econômico, sempre respeitando a diversidade das mulheres;
- i) que os Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM) tenham equipe própria para enfrentamento das demandas e, também, que possuam recursos orçamentários suficientes para enfrentar os desafios de fazer chegar às mulheres os benefícios das ações e das políticas públicas;

54 BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Guia para criação e implementação de organismos governamentais de políticas para as mulheres – OPM**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/guia_para_criacao_e_implementation_de_organismos_governamentais_de_politicas_para_as_mulheres__OPM.pdf. Acesso em: 9 mar. 2021.

55 BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres**. 2012. Disponível em: http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Guiaparaconstrucaoemplementacaodeplanosestaduaisemunicipaisdepoliticaparaasmulheres_2012.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

56 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Orientações para implantação do sistema municipal de políticas para as mulheres**, 2015. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/wp-content/blogs.dir/16/files/2015/09/orienta%C3%87%C3%95es-para-cria%C3%87%C3%83o-de-organismos-de-pol%C3%8dticas-para-as-mulheres-atualizado.doc>. Acesso em: 02 dez. 2020.

j) que a equipe do OPM conheça e participe do ciclo orçamentário governamental, considerando a elaboração do Plano Plurianual (PPA), do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

II – Conselhos municipais de direitos das mulheres, de composição paritária, formado com 50% de conselheiras do poder público e 50% da sociedade civil, de deliberação superior, vinculados preferencialmente às Secretarias Municipais de Políticas para as Mulheres⁵⁷;

III – Planos municipais de políticas para mulheres, que devem trazer estratégias de atuação, apresentando a soma das ações que, de modo ordenado, procuram atingir os objetivos comuns (gerais e específicos), indicando a relação das ações com o tempo, o espaço, os recursos e os resultados que se pretende alcançar, a partir do Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres⁵⁸;

IV – Fundos municipais de políticas para mulheres, vinculados preferencialmente às Secretarias Municipais de Políticas para as Mulheres, consistindo em fundo público especial, criado com a finalidade de financiar as ações implementadas pelo órgão gestor e para manutenção do conselho⁵⁹;

Parágrafo único. É adequado que a recomendação dirigida aos gestores deva ainda:

I – Esclarecer que o OPM precisa relacionar-se diretamente com os demais órgãos da estrutura administrativa, devendo, preferencialmente, ser criado como uma Secretaria de Políticas para as Mulheres ou, no caso de impossibilidade existente nos municípios de pequeno porte, estar vinculado diretamente ao Gabinete da(o) Prefeita(o);

II – Salientar o caráter permanente e integral dos OPM's;

III – Recomendar capacitações continuadas aos conselheiros e aos gestores públicos sobre políticas para mulheres;

IV – Recomendar a construção de fluxos para a rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência e a ampliação e fortalecimento desta, devendo ser pleiteado pelo gestor municipal, caso verificada a necessidade local, serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência junto ao governo estadual ou federal e/ou demais órgãos/instituições da rede, dependendo da competência, ou implementado a partir de iniciativa municipal, podendo ser firmado consórcio para esta finalidade com outros municípios vizinhos.

TÍTULO VI

DA INTEGRAÇÃO E MONITORAMENTO DOS DADOS SOBRE A VIOLÊNCIA

Art. 25. Deve ser objeto da atuação finalística e da fiscalização de políticas públicas pelas promotorias de justiça, a necessidade de acesso facilitado aos dados sobre violência

57 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Op. Cit.

58 BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres**. 2012. Disponível em: http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Guia-para-construcao-e-implementacao-de-planos-estaduais-e-municipais-de-politicas-para-as-mulheres_2012.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

59 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Op. Cit.

de gênero nos sites governamentais, bem como de acesso facilitado no Sistema Integrado do Ministério Público do Maranhão (SIMP) aos dados referentes à atuação da própria instituição frente aos casos que envolvam violência contra a mulher, especialmente no que tange às denúncias decorrentes de violência psicológica.

Art. 26. A fim de viabilizar 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 para avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas, na forma do artigo 8º, II, da Lei 11.340/06, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Identifiquem no Sistema Integrado do Ministério Público do Maranhão (SIMP) as denúncias de violência contra a mulher, especificando no cadastramento da denúncia o tipo penal em que a violência foi enquadrada, com especial atenção para o correto cadastramento das denúncias em decorrência de violência psicológica contra a mulher;

II - Expeçam recomendação às Secretarias de Segurança Pública, da Mulher, da Assistência Social e da Saúde, para que disponibilizem em seus respectivos sites os dados estatísticos não sigilosos referentes a mulheres em situação de violência.

TÍTULO VII **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 27. A Promotoria de Justiça que aderir ao Plano de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM) para o enfrentamento do feminicídio e da violência psicológica contra a mulher de que trata esta Recomendação, deverá fazê-lo por meio da intauração de Procedimento Administrativo Stricto Sensu (PASS) e informar a instauração à coordenação do CAOp Mulher para receber a programação de execução das etapas, devendo ainda alimentar o PASS respectivo com informações e documentações que evidenciem o cumprimento do plano de atuação, para fins de monitoramento ativo do Centro de Apoio.

Art. 28. Para expedição das recomendações sugeridas, devem ser observadas as disposições da Resolução nº 174/2017 do CNMP, que disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

Art. 29. Esta recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

São Luís, 19 de outubro de 2021.

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão





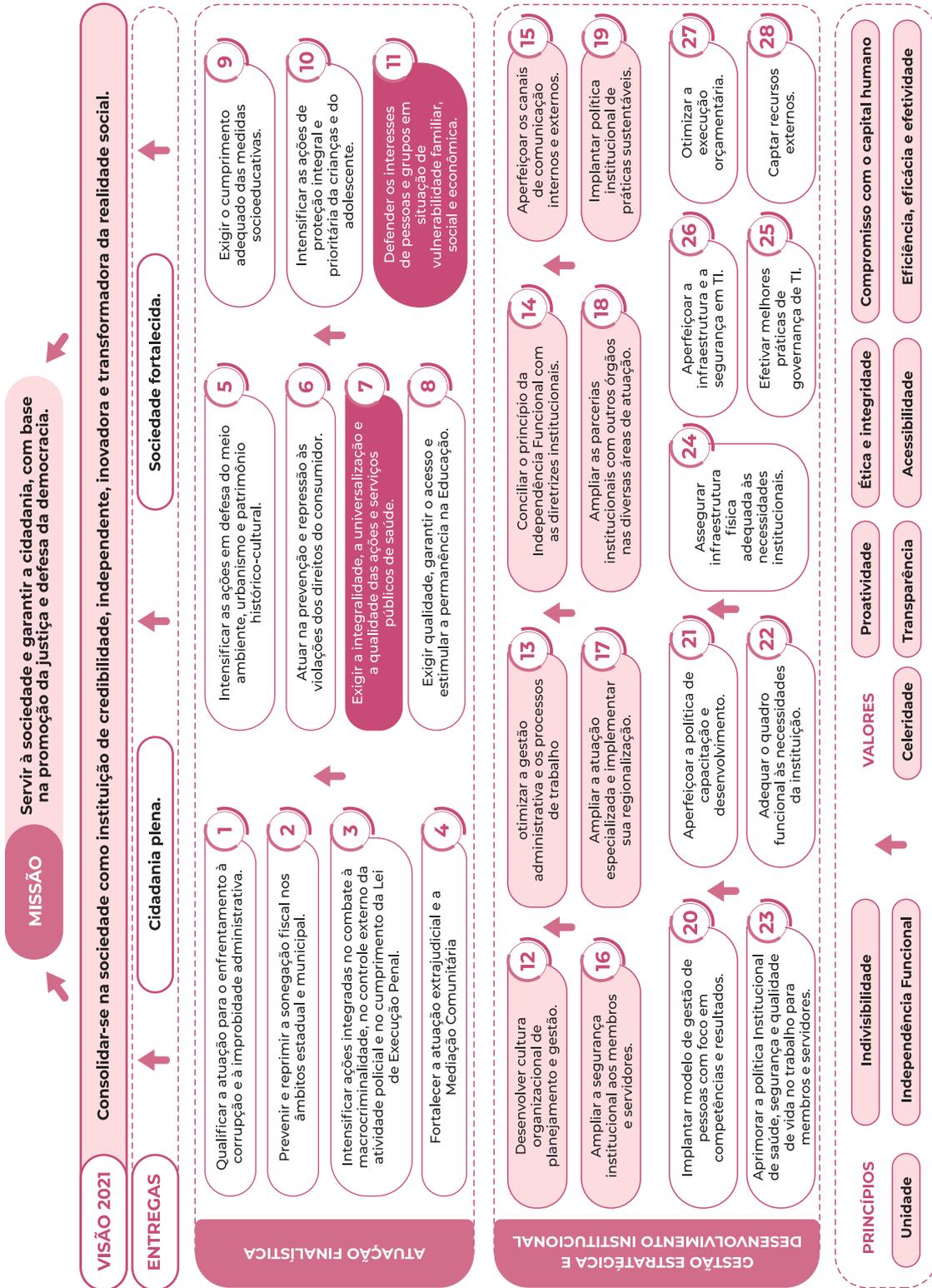
PROJETO EXECUTIVO

**PLANO DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS:
ENFRENTAMENTO DO FEMINICÍDIO E DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER**
GESTOR: EDUARDO JORGE HILUY NICOLAU
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

OUTUBRO/2021



MAPA ESTRATÉGICO DO MPMA 2016-2021



PROJETO EXECUTIVO DO PLANO DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS – ENFRENTAMENTO DO FEMINICÍDIO E DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PEI-MPMA 2016-2021 VINCULADOS:

- Obj. 11 – Defender os interesses de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade familiar, social e econômica;
- Obj. 07 – Exigir a integralidade, a universalização e a qualidade das ações e serviços públicos de saúde.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PEN-CNMP 2020-2029 VINCULADOS:

- Garantir a transversalidade dos direitos fundamentais em toda atividade ministerial;
- Aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas.

OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS AGENDA 2030

- Obj. 05 – Igualdade de Gênero.

OBJETIVOS DE CONTRIBUIÇÃO DO SETOR/UNIDADE:

1. Instituir e implementar políticas e práticas eficazes de orientação e execução da atuação finalística dos membros do Ministério Público.

DADOS DO PROJETO

Nome da Instituição: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO – PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA		
Endereço: Av. Professor Carlos Cunha, nº 3261 – Calhau		
CEP: 65076-820	Município: São Luís	Estado: Maranhão
Representante Legal: Dr. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau - Procurador Geral de Justiça	Telefones: (98) 3219-1605	E-mail: gabinetepgj@mpma.mp.br
Responsáveis pelo Projeto: Dr. José Márcio Maia Alves - Promotor de Justiça e Diretor da Secretaria para Assuntos Institucionais	Telefones: (98) 3219-1637 / 1736 (99) 9 9114-3695	E-mail: secinst@mpma.mp.br
Apoio técnico na elaboração do Projeto: Thiago Gomes Viana – Assessor Técnico da SECINST Mariana Rodrigues Viana – Assessora Técnica da SECINST Cláudio Marcelo Araújo Amorim - Assessor de Planejamento – SEPLAG Samyr de Jesus Cutrim – Assessor Técnico - SEPLAG	Telefones: (98) 3219-1736 (98) 3219-1736 (98) 3219-1698	E-mail: thiago.viana@mpma.mp.br marianaviana@mpma.mp.br planejamento@mpma.mp.br

HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO EXECUTORA:

- O Ministério Público é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cumprindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático

e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Verdadeiro defensor da sociedade, da legalidade e da moralidade administrativa tanto no campo penal, onde é titular exclusivo da ação penal pública, como na esfera cível, e na qualidade de fiscal dos demais poderes, cabe a seus membros, como agentes de transformação social a serviço da cidadania, dos interesses sociais e da democracia, tomar providências judiciais e extrajudiciais para que se cumpra a lei e para favorecer o amplo exercício da cidadania.

OBJETIVO GERAL DO PROJETO

■ Estabelecer estratégias de intervenção social e atuação institucional voltadas ao enfrentamento do feminicídio e da violência psicológica contra a mulher, dentro da perspectiva de um Ministério Público resolutivo, subsidiadas por estudos científicos e instrumentalizadas a partir de Recomendação expedida pelo Procurador-Geral de Justiça aos membros do Ministério Público do Estado do Maranhão responsáveis pelo tratamento das referidas demandas e à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, no que tange às demandas de capacitação/formação.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PROJETO

- a) Combater a publicidade sexista que legitime ou exacerbe a violência doméstica e familiar contra a mulher;
- b) Implementar o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instituído pela Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021, e pela Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020, do CNJ e CNMP;
- c) Combater a violência psicológica, com foco no fortalecimento da cultura de perscrutação de possível violência psicológica a que a vítima esteja submetida, com vistas à responsabilização do agressor por este tipo de violência, em geral invisibilizada;
- d) Promover a reeducação de agressores, visando evitar a reiteração do ciclo de violência, a partir principalmente da articulação junto ao gestor municipal e/ou promoção pela própria Promotoria da política pública de grupos reflexivos de homens autores de violência contra a mulher;
- e) Contribuir para a incorporação de uma perspectiva de gênero no âmbito da investigação, da atividade processual e do julgamento do feminicídio;
- f) Promover o acolhimento, proteção e reparação de danos às vítimas secundárias de feminicídio;
- g) Contribuir para a garantia do cumprimento das medidas protetivas de urgência;
- h) Promover articulação para a estruturação do sistema municipal de políticas para mulheres;
- i) Promover a capacitação continuada de membros e servidores do MP e das/os profissionais da Rede Especializada de Atendimento às mulheres em situação de violência;

j) Promover a integração e o monitoramento dos dados sobre a violência.

EMBASAMENTO NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL

Atentas às consequências nefastas da violência intrafamiliar de gênero, em especial da violência psicológica e do feminicídio, organizações internacionais e estados nacionais têm promulgado normas em todo o mundo, intentando oferecer uma resposta institucional adequada ao problema.

A Convenção para Eliminação de todas as Formas de Violência contra a Mulher¹, também conhecida como Convenção de Belém do Pará, foi o primeiro tratado que explicitou detalhadamente os direitos humanos da mulher, dispondo de suporte normativo para reprimir quaisquer discriminações odiosas pautadas no gênero.

A Declaração de Pequim², por sua vez, reconheceu expressamente as diferenciações impostas ao sexo feminino, em uma lógica social binária e sexista de gênero, impondo aos Estados signatários o compromisso de promover reformas políticas, sociais e econômicas, visando a emancipação das mulheres enquanto sujeitos de direitos.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)³, consistentes em uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (set/2015), composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030, com o fim de acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, consideram o alcance da igualdade de gênero o quinto objetivo.

No Brasil, a Lei 11.340/2006⁴, conhecida popularmente como Lei Maria da Penha, definiu expressamente as práticas comissivas e omissivas consideradas violência intrafamiliar de gênero, bem como os diferentes níveis de danos causados às vítimas nas esferas fisiológica, sexual, emocional, moral e patrimonial.

Atento às evidências internacionais já discutidas, o legislador brasileiro assegurou a todas as mulheres – independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, cultura, nível educacional, idade e religião –, direitos humanos que possibilitem viver sem violência, preservar a saúde física e mental, aperfeiçoando-se nas dimensões moral, intelectual e social (art. 2º da Lei 11.340/2006).

Insta ressaltar que a proteção da lei abarca as mulheres das diversas orientações sexuais (heterossexuais, bissexuais, lésbicas) e identidades de gênero

1 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher ("Convenção de Belém do Pará")*, 1994.

2 QUARTA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE MULHERES. *Declaração de Pequim*, 1995.

3 ONU. *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

4 BRASIL. *Lei Maria da Penha*. Lei N.º 11.340, de 7 de Agosto de 2006.

(mulheres cis⁵, trans⁶, travestis⁷)⁸, independentemente de cirurgia de transgenitalização, alteração do nome ou sexo no documento civil, em conformidade com o Enunciado nº 30 da Comissão Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – COPEVID⁹. Os enunciados da COPEVID visam orientar a atuação dos promotores de justiça na aplicação correta e efetiva da Lei Maria da Penha.

À luz da Lei Maria da Penha, entende-se por violência toda ação ou omissão, baseada no gênero, que cause morte, lesão, sofrimento (físico, sexual ou psicológico) e dano (moral ou patrimonial), no âmbito da unidade doméstica, na família ou na relação de afeto.

Portanto, é possível enquadrar a violência de gênero sob a ótica de tipos penais diversos, desde que sua ocorrência seja observada no contexto fático de gênero idealizado pela norma, bem como haja correspondência com uma ou várias formas de violência. Por isso, do ponto de vista penal, a Lei Maria da Penha não contém um rol de crimes de violência doméstica, mas sim uma referência às diferentes formas de violência praticadas contra a mulher, que podem abarcar tipos penais observados na conjuntura das diferenciações de gênero.¹⁰

Marcando o início da dominação de gênero, a violência psicológica - definida no art. 7º, II, da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) - subjuga silenciosamente as vítimas, diminuindo por completo a sua capacidade de reação e percepção da situação vivenciada enquanto prática nociva e reprovável, ciclo que se mantém em virtude das dificuldades de repressão institucional.

Relevante destacar que foi criado recentemente, através da Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021, o tipo penal da violência psicológica contra a mulher, previsto no art. 147-B do Código Penal, que exige para a sua configuração a existência de dano emocional decorrente da violência psicológica, representando um enorme avanço da legislação

5 Conforme dispõe o Glossário da Diversidade, construído pela UFSC, pessoa cis é aquela cuja identidade de gênero é a mesma de seu sexo biológico. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

6 Conforme dispõe o Glossário da Diversidade, construído pela UFSC, transmulher é a pessoa que possui sexo biológico de homem, mas se identifica como mulher. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

7 Conforme dispõe o Glossário da Diversidade, construído pela UFSC, travesti se trata de uma identidade construída socioculturalmente, se referindo à pessoa que é designada como sendo do sexo masculino e que transiciona do masculino ao feminino e vive 24 horas no gênero feminino. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/files/2017/10/Gloss%C3%A1rio_vers%C3%A3ointerativa.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

8 Importa destacar que não consta expressamente na Lei Maria da Penha a proteção das mulheres independentemente da identidade de gênero, embora existam amplos julgados neste sentido; orientação do Enunciado nº 30 da COPEVID; bem como o Projeto de Lei do Senado nº 191, de 2017, que visa incluir expressamente a proteção às mulheres independente da identidade de gênero, ainda em tramitação. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129598>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

9 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 30. (001/2016)**: A Lei Maria da Penha pode ser aplicada a mulheres transexuais e/ou travestis, independentemente de cirurgia de transgenitalização, alteração do nome ou sexo no documento civil. (Aprovado na I Reunião Ordinária do GNDH em 05/05/2016 e pelo Colegiado do CNPG em 15/06/2016). Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-da-copevid-comissao-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

10 FERNANDES, Valéria Dias Scrance. **Lei Maria da Penha**. O processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar. São Paulo: Atlas, 2015.

diante de se tratar de uma violência consideravelmente invisibilizada e que representa a base da cadeia de violência, embora este tipo de violência possa configurar outros tipos penais como a lesão corporal à saúde psicológica (art. 129 do CP), que exige a configuração de dano psíquico (patologia), e outros tipos que não exigem o dano, mas a mera violação da intimidade da mulher ou ameaça à integridade psicológica, como pode ocorrer nos casos dos tipos penais de registro não autorizado da intimidade sexual (art. 216-B do CP), divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia (art. 218-C do CP) ou perseguição (art. 147-A do CP).

Por sua vez, a Lei 13.104/2015, ou Lei de Feminicídio, criminaliza a face extrema da violência contra a mulher no Brasil, ou seja, o crime de homicídio quando este está imbuído de raízes misóginas, incluindo-se uma vasta gama de abusos psicológicos, verbais, físicos, sexuais e financeiros já reprimidos normativamente pela Lei Maria da Penha. No que tange à figura do feminicídio, existe ainda divergência doutrinária¹¹ no que diz respeito à condição de mulher, estando igualmente em fase de construção jurisprudencial a amplitude que se deve dar ao sujeito passivo do tipo penal.

Importa apontar que existem julgados, tais como o do TJDF¹², que entenderam pela amplitude do sujeito passivo do tipo penal do feminicídio, de forma a abarcar o homicídio cometido por motivo de gênero em face de mulher trans, ao passo que o STJ já decidiu¹³ que a qualificadora do feminicídio por crime contra mulher trans é decisão do júri, o que indica uma prevalência da compreensão de gênero como um construto social e não apenas biológico, visão coerente com o posicionamento do STF¹⁴, que entendeu ser possível a alteração do nome e gênero no registro civil mesmo sem a realização do procedimento cirúrgico de redesignação de sexo.

JUSTIFICATIVA DO PROJETO

A violência intrafamiliar de gênero, que envolve, dentre outras violações de direitos humanos, a violência psicológica e o feminicídio, apresenta-se como fenômeno global já diagnosticado pela Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁵ como pandemia, ou seja, problema reproduzido em escala planetária que foge ao controle das instituições justiça, saúde e segurança pública.

¹¹ Bitencourt, por exemplo, entende que a qualificadora do feminicídio incidirá apenas às mulheres trans que alteraram o registro civil. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-15/cezar-bitencourt-feminicidio-aplicado-transsexual>>. Acesso em: 16 fev. 2021. Por outro lado, Bianchini reconhece que qualquer pessoa atrelada ao gênero feminino pode figurar como sujeito passivo do feminicídio. Disponível em: <<https://www.tjse.jus.br/portaldamulher/arquivos/documentos/artigos/feminicidio.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

¹² 3ª TURMA CRIMINAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **RECURSO EM SENTIDO ESTRITO**. Processo: 20180710019530RSE (0001842-95.2018.8.07.0007), Relator: Desembargador Waldir Leôncio Lopes Júnior. Data de Julgamento: 04/07/2019, Data de Publicação: 12/07/2019.

¹³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC: 541237**. DF 2019/0316671-1, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, Data de Julgamento: 23/10/2019, Data de Publicação: 24/10/2019.

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI: 4275**. DISTRITO FEDERAL 0005730-88.2009.1.00.0000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 01/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJE-045-07-03-2010.

¹⁵ ONU MULHERES BRASIL. **Violência contra as mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU Mulheres**. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>>. Acesso em: 12 de ago. 2020.

Apresentando com ineditismo dados globais sobre a violência contra a mulher no mundo, o relatório *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*¹⁶, compilado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), indica que a prática de violência intrafamiliar de gênero, em quaisquer modalidades em que se apresente, constitui grave violação de direitos humanos, além de sério problema de saúde pública.

Os estudos empíricos sobre violência intrafamiliar de gênero já constataram que o lar é um local inseguro para as mulheres nas variadas regiões do planeta. Neste sentido, relatório da ONU¹⁷ referente ao período de 2019 a 2020 apontou que 1 em cada 5 mulheres entre 15 e 49 anos havia sofrido *intimate partner violence - IPV* (violência conjugal) nos últimos 12 meses.

Investigação de alcance global¹⁸, realizada pela Organização Mundial da Saúde, concluiu que ao menos 60% da população mundial feminina está sujeita à perpetração de diferentes variantes da violência de gênero, que podem compreender desde a violência psicológica (marco da implantação de uma cadeia de violência), até o feminicídio (marco extremo da cadeia de violência, consumado com a morte da vítima).

A OMS apontou no resumo do informe do *Estudio Multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica*¹⁹ que a violência psicológica foi a mais recorrente em todos os dez países objeto do estudo, indicando que entre 20 e 75% das mulheres entrevistadas à época tinham sofrido algum tipo de abuso psicológico nos últimos 12 meses, o qual foi considerado pelas vítimas mais devastador do que a violência física.

No Brasil, os dados são preocupantes. De acordo com estudo do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020²⁰, o país contabilizou 249.973 registros de lesão corporal dolosa praticada contra mulheres no ambiente doméstico, em 2018, e 267.930 registros, em 2019, o que pode ser entendido, estatisticamente, como 01 (um) registro de violência a cada 02 (dois) minutos no país.

Por sua vez, no primeiro semestre de 2020 o país registrou 113.332 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, o que representa uma queda nos índices em comparação a igual período no ano anterior, quando já tinham sido registradas 125.338 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, o que é interpretado pelo estudo não como redução dos casos de violência contra a mulher, mas sim subnotificação, visto que os casos de feminicídios seguiram em alta, nestes termos²¹:

16 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/08/OMS_estimacionesmundialesyregionalesdelaviolencia-contralamujer2013.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

17 ONU WOMAN. *Progress of the world's women 2019–2020*. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

18 ONU WOMAN. *Progress of the world's women 2019–2020*. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

19 OMS. *Estudio Multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica*. 2005. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/OMS_estudiomultipais_resumendelinforme1.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

20 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

21 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. Disponível em: <<https://>>

Assim, a diminuição do registro de algumas ocorrências neste período representa menos uma redução de casos de violência contra a mulher e mais as dificuldades e obstáculos que as mulheres encontraram na pandemia para denunciar a situação de abuso a que estão submetidas, além da instabilidade sofrida no período pelos serviços de proteção, com diminuição do número de servidores e horários de atendimento e aumento das demandas. Esses fatores foram confirmados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, quando realizou monitoramento dos registros de ocorrências de feminicídios, homicídios de mulheres, lesão corporal dolosa, ameaça, estupro e estupro de vulnerável e concessões de medidas protetivas de urgência em 12 Ufs brasileiras entre os meses de março, abril e maio deste ano, constatando que durante esse período, houve queda no registro da maior parte desses crimes, com exceção da violência letal contra as mulheres, que apresentou crescimento⁴. Além disso, as chamadas do 190 aumentaram neste período no Brasil, contrariando a ideia de que esse tipo de violência havia diminuído. Os dados apresentados indicam também que a redução do registro de boletins de ocorrência refletiu-se na quantidade de medidas protetivas de urgência concedidas, que apresentaram queda no período.

As doutrinas nacional e estrangeira²² têm apontado a violência psicológica como a base de toda a cadeia de violência e porta de entrada para as demais formas de abuso fundadas no gênero, revelando a necessidade de especial atenção das instituições de justiça, saúde e segurança pública, visto que a repressão e o tratamento adequados do fenômeno da violência psicológica implicará, potencialmente, em resultados positivos na diminuição das demais formas de violência e, conseqüentemente, do feminicídio, que conta com dados alarmantes globalmente.

O *Global Study Homicide*, relatório²³ divulgado no ano de 2018 pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, indicou que, no ano em referência, aproximadamente 87 mil mulheres foram vítimas de homicídio no mundo, entre as quais 58% foram assassinadas por parceiros íntimos ou parentes. O estudo ainda concluiu que as mulheres continuam a arcar com os custos da desigualdade de discriminação de gênero, suportando mais chances de serem assassinadas no âmbito de relações domésticas ou íntimas.

O Brasil, segundo estudo divulgado pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020²⁴, registrou 1.229 feminicídios no ano de 2018, correspondentes a 28,3% dos casos de homicídios dolosos contra mulheres no ano em referência, e 1.326 feminicídios no ano de 2019, correspondentes a 35,5% dos casos de homicídios dolosos contra mulheres no ano em referência. O estudo também apresenta dados de feminicídios relativos ao primeiro semestre de 2020, que indicam aumento em relação a igual período do ano anterior, visto

forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

22 A LABRADOR, Francisco Javier; RICÓN, Paulina Paz; LUIS, Pilar de; FERNÁNDEZ-VELASCO, Rocío. **Mujeres víctimas de la violencia doméstica: Programa de actuación**. Madri: Pirâmide, 2011.

23 UNITED NATIONS. **Global Study on Homicide 2018**. Vienna, 2018. Disponível em:<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

24 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em:<<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

que foram registrados 649 feminicídios no primeiro semestre de 2020, ao passo que em 2019 foram registrados 636 feminicídios no mesmo período.

Acrescenta-se ainda que, atualmente, o Brasil ocupa o 5º lugar no *ranking* mundial de feminicídio, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), seguindo El Salvador, Colômbia e Rússia em números absolutos de assassinatos de mulheres por razões de gênero²⁵.

Paralelamente às constatações empíricas que evidenciam as consequências nefastas da sujeição de mulheres à violência psicológica em curto, médio e longo prazo, as literaturas jurídica e sanitária comparadas também apresentam os efeitos destrutivos da prática de feminicídio na vida de familiares de vítimas e agressores, além de pessoas com quem estes estabeleciam outros tipos de vínculos sociais, como amigos e vizinhos.

De acordo com estudo empírico realizado pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo²⁶, o feminicídio efetivamente impacta na rotina de diferentes pessoas para além da mulher agredida, intituladas academicamente como vítimas secundárias ou indiretas, que podem compreender filhos, filhas, irmãos e genitores de vítimas, familiares do agressor e sujeitos presentes no momento de ocorrência da violência, invariavelmente expostos a um sofrimento psicológico intenso.

A partir de referenciais empíricos, os estudos²⁷ indicaram que 01 (um) em cada 4 (quatro) feminicídios atinge pelo menos uma pessoa além da mulher morta. No rol de vítimas secundárias, o estudo ainda correlaciona vizinhos, conhecidos, novos companheiros e pessoas que tentaram ajudar a vítima no momento de ocorrência do crime.

No que tange à realidade local, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020²⁸ apontou o registro no Estado do Maranhão de 45 feminicídios, em 2018, e de 52 feminicídios, em 2019. Por sua vez, em 2020, foram registrados 60 feminicídios, segundo dados da Secretaria de Estado de Segurança Pública – um acréscimo de nove feminicídios em relação ao ano anterior²⁹.

No que tange aos índices de lesão corporal dolosa no Estado do Maranhão, o estudo apontou o registro de 8.038 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, em 2018, e de 7.317, em 2019, o que representou uma redução de 9,6%, embora os dados ainda fossem expressivos. No primeiro semestre de 2020, o estudo apontou o registro de

25 BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portaria nº 86, de 1º de junho de 2020.** Aprova recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no contexto da Pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 02/06/2020 | Edição: 104 | Seção: 1 | Página: 8. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-86-de-1-de-junho-de-2020-259638376> >. Acesso em 12 out 2020.

26 NÚCLEO DE GÊNERO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Raio X do feminicídio em São Paulo É possível evitar a morte.** Disponível em: < http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/RaioXFeminicidioC.PDF >. Acesso em: 03 mar. 2020.

27 NÚCLEO DE GÊNERO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Raio X do feminicídio em São Paulo É possível evitar a morte.** Disponível em: < http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/RaioXFeminicidioC.PDF >. Acesso em: 03 mar. 2020.

28 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020.** Disponível em: < <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf> >. Acesso em: 22 jun. 2021.

29 G1. **Maranhão registrou 60 casos de feminicídio em 2020.** Disponível em: < <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/01/05/maranhao-registrou-60-casos-de-feminicidio-em-2020.gh.html> >. Acesso em: 10 jun. 2021.

2.730 lesões corporais dolosas praticadas contra mulheres, o que representa uma redução de 24,6% em relação ao primeiro semestre do ano anterior, podendo ser explicada pela subnotificação supracitada, característica do momento de pandemia do COVID-19.

Insta ressaltar que relatório divulgado pelo Governo do Estado do Maranhão em 2020³⁰, apontou que a violência psicológica, seguida da física, foram as que tiveram o maior número de incidência no Maranhão. A partir dos dados colacionados pela Casa da Mulher Brasileira, constatou-se um total de 1.552 casos de violência psicológica registrados, enquanto foram registrados 1.179 casos de violência física, o que confirma a hipótese científica de que a violência psicológica é a modalidade de violência de gênero mais frequente no ambiente doméstico e base de toda cadeia de violência.

Diante do exposto, a Administração Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão propõe por meio do presente projeto, um conjunto de diretrizes de orientação aos membros responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas à violência de gênero em suas unidades de trabalho, bem como à Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, visando a interrupção do ciclo de violência, bem como a indução de políticas públicas, a partir de intervenções proativas e reativas do Órgão Ministerial, com foco no enfrentamento da violência psicológica e do feminicídio.

PÚBLICO ALVO:

- Membros e servidores nas diversas Comarcas do estado do Maranhão;
- Mulheres, homens e seus familiares em situação de violência no estado do Maranhão.

ABRANGÊNCIA DA EXECUÇÃO DO PROJETO

- Em todo o estado do Maranhão, por meio das Promotorias de Justiça responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas à violência de gênero nas diversas Comarcas.

PARCERIAS

- Promotorias de Justiça responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas à violência de gênero nas diversas Comarcas do estado do Maranhão;
- Órgãos integrantes do sistema de Justiça, a saber, Defensoria Pública, Poder Judiciário, OAB;
- Instituições da Secretaria de Estado de Segurança Pública (Polícias Militar e Civil, órgãos de perícias criminais e de medicina legal);
- Órgãos do Poder Executivo Estadual e Municipais (Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, dentre outros) e Organizações Não-Governamentais;
- Universidades Públicas e Privadas, bem como demais instituições e organismos de pesquisa e produção de conhecimentos em âmbito local, nacional e internacional.

³⁰ GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Secretaria de Estado da Mulher. **Panorama da violência contra a mulher no Maranhão Panorama da violência contra a mulher no Maranhão, 2020.**

GESTOR DO PROJETO

- Dr. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau – Procurador-Geral de Justiça.

PERÍODO DE EXECUÇÃO:

- Outubro de 2021 até Outubro de 2027.

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

- Patrocínio da Administração Superior do Ministério Público do Maranhão;
- Envolvimento das áreas administrativas e operacionais do Ministério Público do Maranhão;
- Adesão de membros do Ministério Público do Maranhão em diversas Comarcas do Estado;
- Apoio técnico e operacional da equipe do Núcleo Científico da Secretaria para Assuntos Institucionais - SECINST e do CAOp de Enfrentamento à Violência de Gênero (CAOp Mulher);
- Articulação com os Órgãos integrantes do sistema de Justiça, a saber: Defensoria Pública, Poder Judiciário, OAB; das Instituições da Secretaria de Estado de Segurança Pública (Polícias Militar e Civil, órgãos de perícias criminais e de medicina legal), dos Órgãos do Poder Executivo Estadual e Municipais (Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, dentre outras) e Organizações Não-Governamentais;
- Participação de Universidades Públicas e Privadas, bem como demais instituições e organismos de pesquisa e produção de conhecimentos em âmbito local, nacional e internacional;
- Inserção do projeto no planejamento estratégico do Ministério Público do Maranhão;
- Articulação com a Escola Superior do MPMA e demais unidades de capacitação das instituições parceiras.

RISCOS (REAIS OU POTENCIAIS):

- No âmbito institucional, ausência de interesse e de credibilidade nas mudanças e incrementos propostos;
- Falta de visão de que a implantação do Plano de Atuação em Defesa de Direitos Humanos de Enfrentamento do Femicídio e da Violência Psicológica contra a Mulher poderá proporcionar alteração no tecido social com vista à interrupção do ciclo de violência, bem como à indução de políticas públicas, a partir de intervenções proativas e reativas do Ministério Público.
- Não adesão ampla dos membros do Ministério Público Estadual na atuação finalística de enfrentamento ao fenômeno do feminicídio e da violência psicológica contra a mulher;
- Insuficiente engajamento dos parceiros na disponibilização de pessoal técnico para a implementação do projeto;
- Falta de efetivo monitoramento, avaliação e controle da execução do projeto, especialmente nos andamentos das atividades e na identificação de possíveis ações corretivas.

ESCOPO DO PROJETO (PRODUTO OU SERVIÇO QUE DEVERÁ SER ENTREGUE AO FINAL DO PROJETO):

- Diretrizes de orientação, por meio de Recomendação expedida pelo Procurador-Geral de Justiça aos membros do Ministério Público do Estado do Maranhão responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas ao feminicídio e à violência psicológica contra a mulher em suas unidades de trabalho, bem como à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, visando a interrupção do ciclo de violência, bem como a indução de políticas públicas, a partir de intervenções proativas e reativas do Ministério Público.

DESCRIÇÃO DO PROJETO:

Amparado por um amplo trabalho de pesquisa realizado pela equipe do Núcleo Científico da Secretaria para Assuntos Institucionais - SECINST, o projeto prevê o lançamento de diretrizes de orientação, por meio de Recomendação do Procurador-Geral de Justiça, aos membros titulares e/ou substitutos responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas à violência psicológica contra a mulher e ao feminicídio em suas unidades de trabalho, bem como à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, visando a interrupção do ciclo de violência, bem como a indução de políticas públicas, a partir de intervenções proativas e reativas do Ministério Público.

Em apoio aos membros do Ministério Público na implementação dessas diretrizes, visando uma intervenção qualificada, o projeto prevê uma atuação conjunta em várias frentes de ação, com a colaboração de servidores e de parceiros interinstitucionais, que perpassam:

- levantamento de informações/mapeamentos de equipamentos sociais e de políticas públicas;

- promoção da reeducação de agressores, no intuito de evitar a reiteração do ciclo de violência, por meio de programas de recuperação e reeducação, na forma da Lei nº 13.984/2020, sobretudo quando a vítima tenha interesse na preservação do laço afetivo, sem prejuízo da adoção das demais medidas protetivas estabelecidas nos arts. 22, 23 e 24, da Lei 11.340/06;

- combate à violência psicológica, por meio do fortalecimento da cultura investigativa da violência em que a vítima esteja submetida, numa relação de poder baseada no gênero, tendo como principal estratégia a construção de instrumental para aplicação de entrevista de rastreio na fase policial, visando o oferecimento de elementos indiciários básicos ao Ministério Público da ocorrência de lesão ou ameaça de lesão à saúde psicológica da vítima, que apontem a necessidade de encaminhamento à perícia médica psiquiátrica ou psicológica, com vistas à configuração dos tipos penais de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do CP) ou lesão corporal à saúde (art. 129 do CP) e/ou perseguição (art. 147-A do CP);

- acolhimento, proteção e reparação de danos às vítimas secundárias de feminicídio, por meio do encaminhamento destas aos serviços de psicologia e/ou psiquiatria; requerimento de medidas protetivas de urgência, na forma do art. 19 da Lei

11.340/06³¹; inclusão em programa de proteção de testemunhas, na forma da Lei 9.807/99; encaminhamento à Casa de Acolhimento institucional e demais serviços disponíveis no município ou na ausência destes, para o local mais próximo custeado pelo poder público municipal; e postulação de ação civil *ex delicto* (art. 63 do CPP) e demais ações cíveis³², na forma dos artigos 927 a 954 do CC/2002, com o objetivo de assegurar a reparação financeira por danos materiais e morais decorrentes da violência sofrida, bem como minorar os danos de ordem material e moral causados às vítimas secundárias, especialmente nos casos com desfecho fatal;

- incorporação de uma perspectiva de gênero no âmbito da investigação criminal e do processo judicial que envolvam casos de feminicídio;

- combate à publicidade sexista que legitime ou exacerbe a violência doméstica e familiar, por meio de emissão de recomendação, celebração de Termo de Ajustamento de Conduta ou ajuizamento de Ação Civil Pública;

- promoção de articulação para estruturação do sistema municipal de políticas para mulheres, a partir de recomendação aos gestores municipais para: a) implementação de organismos governamentais de políticas para mulheres (OPM's); b) implementação de conselhos municipais de direitos das mulheres; c) construção de planos municipais de políticas para mulheres; d) criação de fundos municipais de políticas para mulheres; e) promoção de capacitações continuadas aos conselheiros e aos gestores públicos sobre políticas para mulheres; f) construção de fluxos para a rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência; g) ampliação e fortalecimento da rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência, pleiteando, caso verificada a necessidade local, serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência junto ao governo estadual ou federal e/ou demais órgãos/instituições da rede, dependendo da competência, ou implementando a partir de iniciativa municipal, podendo ser firmado consórcio para esta finalidade com outros municípios vizinhos.

- implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instituído no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público através da Resolução Conjunta nº 5/2020, e, em geral, por meio da Lei nº 14.149, de 05 de maio de 2021, com o objetivo de identificar os fatores que indiquem o risco de a mulher vir a sofrer novo ato de violência ou mesmo de tornar-se vítima de feminicídio, de forma a subsidiar e racionalizar a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos demais órgãos da rede de proteção na gestão do risco identificado;

- promoção de capacitação continuada de membros e servidores do MP e das/os profissionais da Rede Especializada de Atendimento às mulheres em situação de

31 COMISSÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (COPEVID). **Enunciado nº 28 (010/2015)**: Em casos de feminicídio, é recomendável o requerimento pelo Ministério Público de medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha para a vítima sobrevivente, testemunhas e vítimas indiretas, inclusive perante a Vara do Júri. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH em 07/08/2015 e pelo Colegiado do CNPG em 22/09/2015). Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5999>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

32 ONU Mulheres. Brasil. **Secretaria de Políticas para Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais Feminicídio**: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, 2016. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

violência, através das Escolas Superiores ou setores de formação das Secretarias estaduais e municipais da Mulher, Assistência Social, Saúde, bem como aos órgãos integrantes do Sistema de Justiça, tendo como referência as “Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero” da COMJIB/EuroSocial³³ e as “Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres – Femicídios” da ONU Mulheres³⁴;

- integração e monitoramento dos dados sobre a violência, a fim de viabilizar 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 conhecimentos a serem unificados nacionalmente e para avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas, na forma do artigo 8º, II, da Lei 11.340/06;

- realização de seminários, mesas-redondas, simpósios, painéis de debates, fóruns, workshops e cursos de forma presencial e/ou virtual, em todo o estado, visando a sensibilização para a implementação (e/ou aperfeiçoamento) das Diretrizes previstas no Projeto Executivo e no plano de monitoramento do Plano e Ação;

- produção de plano de mídia para a divulgação das ações no Plano de Ação do Projeto Executivo junto ao público externo e para disseminação no âmbito interno.

- viabilização de convênios com entidades públicas e privadas visando cooperação técnica para desenvolvimento de atividades de valorização e implementação da cultura de promoção e proteção das mulheres e combate ao feminicídio e à violência psicológica contra a mulher.

ORÇAMENTO ESTIMADO

As atividades relativas ao Ministério Público do Estado do Maranhão já estão consignadas no orçamento da instituição.



APONTE A CÂMERA DO SEU CELULAR PARA O
QR CODE E ACESSE INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES



METAS E
INDICADORES



PLANO DE
AÇÃO



REDE DE
ENFRENTAMENTO



ENTIDADES DA
SOCIEDADE CIVIL



PROJETO MODELO
DE IMPLANTAÇÃO DE
GRUPOS REFLEXIVOS

³³ Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/GeneroProtocolosInternacionais/2015%20-%20BRASIL%20e%20EUROSOCIAL%20-%20Diretrizes%20Nacionais%20de%20Investigacao%20Criminal.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2021.

³⁴ Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio_FINAL.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça



SECINST
SECRETARIA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS

PLANO DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

FICHA TÉCNICA

PROPOSIÇÃO INSTITUCIONAL

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau - Procurador-Geral de Justiça

COORDENAÇÃO GERAL E CONCEPÇÃO DE CONTEÚDO

José Márcio Maia Alves - Diretor da Secretaria da Assuntos Institucionais (SECINST)

GESTÃO DE ELABORAÇÃO

Giovana Canavieira Furtado - Chefe de Gestão da SECINST

PESQUISAS E ELABORAÇÃO

Mariana Rodrigues Viana - Assessora Técnica da SECINST

Thiago Gomes Viana - Assessor Técnico da SECINST

Rossana Barros Pinheiro - Assessora Técnica da SECINST (até fev./21)

COELABORAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO

Cláudio Marcelo Araújo Amorim - Assessor de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

Samyr de Jesus Cutrim - Assessor Técnico da SEPLAG

GRUPO DE TRABALHO DE PROMOTORES

Carlos Augusto Soares - Promotor de Justiça

Cristiane Gomes Coelho Maia Lago - Promotora de Justiça

Eduardo Borges Oliveira - Promotor de Justiça

Felipe Boghossian Soares da Rocha - Promotor de Justiça

Gustavo de Oliveira Bueno - Promotor de Justiça

João Leonardo Leal - Promotor de Justiça

José Augusto Cutrim Gomes - Promotor de Justiça

José Carlos Faria Filho - Promotor de Justiça

José Márcio Maia Alves - Promotor de Justiça

Marco Aurélio Batista Barros - Promotor de Justiça

Marco Aurélio Ramos Fonseca - Promotor de Justiça

Sílvia Menezes de Miranda - Promotora de Justiça

Weskley Pereira de Moraes - Promotor de Justiça

COORDENAÇÃO PARA EXECUÇÃO DO PLANO DE ATUAÇÃO

Cristiane Gomes Coelho Maia Lago - Promotora de Justiça (coordenadora - CAOP/Dh)

Sumário

1 DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	127
1.1 Por que há uma explosão no número de pessoas em situação de rua no país?	127
1.2 Percurso socio-histórico da população em situação de rua no Brasil: construção de aparatos de criminalização e de uma tradição de políticas higienistas.....	130
1.3 O déficit de moradia como cerne do problema.....	135
1.4 Da invisibilidade à visibilidade: a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua	138
1.5 População em Situação de Rua e Violência: dados recentes.....	145
2 A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	151
2.1 Princípios adotados pela Política Nacional para a População em Situação de Rua.....	152
2.2 Diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua	153
2.3 Objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua	154
2.4 Competência federativa para implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua	155
2.5 Políticas públicas socioassistenciais voltadas à população em situação de rua	156
2.6 Outras políticas públicas voltadas à população em situação de rua	163
3. DADOS SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO ESTADO DO MARANHÃO....	172
4 LEVANTAMENTO SOBRE A OFERTA DE POLÍTICA PÚBLICA DEFICITÁRIA, OU MESMO AUSÊNCIA DELA, POR REGIÃO, MICRORREGIÃO E MUNICÍPIOS	173
4.1 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP)	174
4.2 Serviço de Acolhimento Institucional	175
4.3 Consultórios na Rua	176
4.4 Equipamentos de Segurança Alimentar	176
5 LEVANTAMENTO DE ENTIDADES, CONSELHOS, FÓRUMS E SUAS PAUTAS	177
6 EXPERIÊNCIAS NORMATIVAS OU EMPÍRICAS DO CNMP, CNDH E DE INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA	178
6.1 CNMP.....	178
6.2 CNDH.....	185
6.3 ANADEP	186

7 ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO POR INICIATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO	186
7.1 Do fomento à rede de proteção da pessoa em situação de rua.....	187
7.2 Do fomento à construção da política estadual e municipal e à criação dos CIAMPs-Rua Estadual e municipais	188
7.3 Da garantia do acesso da população em situação de rua ao Ministério Público	189
7.4 Da garantia de abordagem adequada às pessoas em situação de rua.....	190
7.5 Da garantia do direito à liberdade.....	192
7.6 Da garantia do direito à saúde.....	193
7.7 Da garantia do direito à assistência social.....	195
7.8 Da garantia do direito à moradia.....	199
REFERÊNCIAS	203
RECOMENDAÇÃO n. 17/2021-GPGJ, de 19 de outubro de 2021	211
PROJETO EXECUTIVO	229

1 DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

1.1 Por que há uma explosão no número de pessoas em situação de rua no país?

De acordo com os dados do IPEA¹, em março de 2020, o número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil era de 221.869, quantitativo que revela um crescimento significativo do número de pessoas nas ruas com o decorrer dos anos (aumento de 140% de 2012 a 2020). Conforme apontam Rolnik e Marino², o fenômeno de explosão do número de pessoas em situação de rua está diretamente relacionado ao contexto atual de recessão econômica, crescimento do desemprego e crise da moradia.

Somado à conjuntura de pandemia do COVID-19, a tendência é a de que a problemática seja acentuada³, ao mesmo tempo em que a situação requer especial atenção no momento, diante desta população ser mais vulnerável à contaminação pelo novo Coronavírus, revelando a necessidade de priorização do tema na atuação das instituições e órgãos públicos, não apenas do Executivo, mas também do sistema de justiça, envolvendo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua⁴, no trimestre móvel referente aos meses de outubro a dezembro de 2020 havia aproximadamente 13,9 milhões de pessoas desocupadas no Brasil, o que representa um aumento de 19,7% em comparação com igual trimestre do ano anterior, quando havia 11,6 milhões de pessoas desocupadas, representando um adicional de 2,3 milhões de pessoas desocupadas na força de trabalho. Insta destacar ainda que, segundo dados da Fundação João Pinheiro⁵, o país registrou em 2019 o déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias, o que revela um acréscimo substancial, visto que em 2016 o déficit era de 5,657 milhões de domicílios. O indicador inclui domicílios precários, em coabitação e domicílios com eleva-

1 IPEA. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2021 a março de 2020)**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021.

2 ROLNIK, Raquel; MARINO, Aluizio. **Situação da população vivendo na rua é a cara das políticas públicas**. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/situacao-da-populacao-vivendo-na-rua-e-a-cara-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 11 mar. 2021.

3 Estudo do IPEA alerta para o aumento do contingente em situação de rua durante a pandemia por conta da desocupação crescente e mais intensa devido ao desaquecimento da economia no curto e médio prazo. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811. Acesso em: 11 mar. 2021.

4 IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Trimestre Móvel – Out. – Dez. 2020)**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2020_dez.pdf. Acesso em: 12 mar. 2021.

5 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional de Moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021.

do custo de aluguel. O valor alto do aluguel urbano corresponde a mais da metade do déficit, um total de 3.035.739 moradias, o que ilustra um cenário de intensa especulação imobiliária, fruto notadamente da financeirização da terra e da moradia no país e no mundo.

Como resultado, há um aumento exponencial das ocupações organizadas por trabalhadores sem teto⁶ nas principais metrópoles do país, ao passo que também se trata de um contexto de intensos conflitos fundiários urbanos, em que de um lado se encontram aqueles sem opção para moradia – os espoliados urbanos – e de outro o Estado ou proprietários particulares de terra⁷. Por isso, tão relevante trazer esta discussão para dentro das instituições do sistema de justiça, visto que a maior parte destes conflitos é judicializada, principalmente através de ações de reintegração de posse, tendo como resposta frequente do Judiciário a determinação de despejos forçados. Como apontam Lins e Rolnik⁸, se, por um lado, em razão do momento de crise fiscal e austeridade no país há uma diminuição no número de remoções motivadas por obras e intervenções públicas, por outro, há um aumento no número de ocupações removidas por conta de reintegrações de posse.

Importante destacar que dados do Observatório de Remoções da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP) indicam que, de janeiro de 2017 a março de 2019, 22 mil famílias sofreram processos de remoção na Região Metropolitana de São Paulo, ao passo que pelo menos outras 151 mil famílias estão ameaçadas⁹. Mesmo durante a pandemia, as remoções/despejos continuaram ocorrendo, o que levou o CNJ a aprovar a Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021, recomendando aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação de imóveis urbanos e rurais durante a pandemia do Coronavírus (Covid-19)¹⁰.

Conforme dados estimados pela campanha Despejo Zero, entre 1º de março de 8 de outubro de 2020, mais de 6.532 famílias foram removidas de seus imóveis e outras 54.303 estão ameaçadas de remoção. Por sua vez, o Observatório das Remoções estima que pelo menos 2.470 famílias foram removidas apenas da Região Metropolitana de São Paulo. Insta destacar que ambos os levantamentos abrangem apenas as remoções coletivas, tais como reintegração de posse e remoções administrativas, não abarcando despejos individuais. Como apontam Tavolari, Mendonça e Rolnik, ao analisar dados de sentenças proferidas pelos magistrados de São Paulo, fica claro que o Judiciário não

6 Como explica Boulos, os sem-teto são não apenas as pessoas em situação de rua, mas sim todo o contingente de pessoas que não possuem casa própria, que moram de favor, em barracos precários ou pagando aluguel que, diante da baixa renda familiar, inviabilizam a sobrevivência. Os sem-teto são, portanto, todos aqueles que são afetados pelo problema da moradia, seja pela falta dela ou por tê-la em condições precárias. Disponível em: <https://autonomialiteraria.com.br/guilherme-boulos-quem-sao-os-sem-teto/>. Acesso em: 12 mar. 2021.

7 VIANA, Mariana Rodrigues. **Cidade-mercadoria e Gentrificação**: análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA. 2019. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – UFMA, São Luís, 2019.

8 LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel [org.]. **Observatório das Remoções 2017-2018**: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018.

9 LABCIDADE. **Mapeamento Colaborativo das Remoções**. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/>. Acesso em: 12 mar. 2021.

10 CNJ. **Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021**. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/files/2021/03/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-CNJ-n%C2%BA-90-de-2021.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

parou de conceder ordens de remoção durante a pandemia. Entre junho e novembro de 2020 foram mais de oitocentas sentenças favoráveis por mês apenas na Região Metropolitana de São Paulo. Nessa região, as sentenças procedentes ao despejo somam 9.659 durante o ano de 2020, 77,4% do total. Além disso, apenas em 4,63% (578 sentenças) das decisões, os magistrados fazem referências à pandemia em suas argumentações, no entanto, mesmo estas decisões julgam a favor do despejo (65% das decisões que fazem referência à pandemia). Ademais, parte significativa destes processos foram iniciados e decididos em 2020 (44% do total)¹¹.

Com relação à realidade local, dados compilados em pesquisa maranhense¹² apontam que o Estado do Maranhão contava em 2018 com 544 ordens de reintegração de posse, sendo 275 destas ordens referentes à Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), das quais, 147 ordens consistiam em conflitos coletivos, envolvendo, portanto, comunidades inteiras, muitas das quais já consolidadas. Quanto ao número de ordens de reintegração de posse executadas com apoio da Polícia Militar do Estado do Maranhão, a pesquisa aponta que de 2014 a 2019 foram executadas 134 ordens, destas, 66 foram executadas em municípios da RMGSL, ao passo que 68 foram executadas em outros municípios. Neste sentido, falar em população em situação de rua é também abordar a máquina de produção de novos sem-teto decorrente de ordens judiciais de reintegração de posse, os quais muitas vezes, em razão da extrema vulnerabilidade, acabam em situação de rua.

Em que pese o investimento em políticas habitacionais, particularmente no Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009, os resultados do programa são insatisfatórios em relação à diminuição do déficit habitacional, posto que além do programa não priorizar aqueles que representam a maior parte do déficit (faixa 1 do PMCMV), não é suficiente o governo realizar enormes investimentos em habitação popular se a ofensiva do capital imobiliário acarretar todos os anos em milhões de novos sem-teto que não suportam o aumento do valor dos terrenos urbanos, particularmente dos alugueis¹³, o que diante da conjuntura de aumento do desemprego é ainda mais grave.

Por outro lado, este tipo de política habitacional, de aquisição da casa própria com subsídios do Governo Federal, como apontou Rolnik¹⁴, é absolutamente inadequada para as necessidades da população em situação de rua, que têm um caráter emergencial e não permitem uma espera por anos na fila de sorteio de um programa habitacional. Da mesma forma, como será visto, historicamente, a política pública para pessoas em situação de rua tem como principal oferta o acolhimento coletivo institucionalizado, supondo que as necessidades de moradia destas pessoas se limitam a um local para dormir, quando são muito

11 TAVOLARI, Bianca; MENDONÇA, Pedro Rezende; ROLNIK, Raquel. **Precisamos falar sobre aluguel:** Medidas de proteção de inquilinos são adotadas ao redor do mundo, mas não no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.quatrocincom.com.br/br/colunas/as-cidades-e-as-coisas/precisamos-falar-sobre-aluguel> . Acesso em: 23 mar. 2021.

12 VIANA, Mariana Rodrigues. **Cidade-mercadoria e Gentrificação:** análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA. 2019. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – UFMA, São Luís, 2019.

13 RIBEIRO, Ana Paula; BOULOS, Guilherme; SZERMETA, Natalia. **Como não fazer política urbana.** 2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066/> . Acesso em: 11 mar. 2021.

14 JORNAL DA USP. **Especialistas debatem políticas para a população em situação de rua.** 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/moradores-de-rua-vivem-uma-situacao-limite-e-sem-politicas-publicas/> . Acesso em: 09 mar. 2021.

mais amplas. Não por outro motivo, é bastante comum que este segmento prefira permanecer nas ruas, por vezes mesmo durante o inverno, motivo pelo qual todos os anos são noticiadas situações de pessoas em situação de rua que vieram à óbito em decorrência do frio.

Assim, embora existam avanços a serem comemorados, os quais serão expostos com mais detalhes neste PADHUM, tais como a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, através do Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que possibilitou o reconhecimento de uma população antes “invisível” ao Poder Público e à sociedade civil, também é urgente que sejam feitas críticas ao modelo instituído e que seja repensado o acolhimento para este segmento, assim como a política habitacional vigente, principalmente quando a pandemia do COVID-19 deixa tão claras as falhas desse sistema¹⁵. Para compreender melhor a origem deste complexo problema social e talvez o mais emergente no país, bem como apontar estratégias de atuação, fundamental realizar inicialmente um resgate socio-histórico.

1.2 Percurso socio-histórico da população em situação de rua no Brasil: construção de aparatos de criminalização e de uma tradição de políticas higienistas

O surgimento da população em situação de rua no Brasil tem particularidades que vão além das contradições do sistema capitalista, compreendendo a herança escravagista, que estabeleceu hierarquias sociais e raciais no contexto pós-colonial no país. Como discorre Silva¹⁶, o desenvolvimento da “mendicância” no período pós-colonial teve relação direta com a escravidão, visto a atitude comum de alforriar escravos idosos e incapacitados para o trabalho, desgastados e adoecidos, que não tinham outra alternativa de sustento. Dessa forma, como esclarece o autor, após décadas de servidão e trabalho exaustivo até a velhice, as vidas dos que alcançavam a “liberdade” nos últimos dias de existência chegavam ao fim “rastejando e implorando por dignidade”.

Bernardo¹⁷ evidencia esse contexto em Salvador, em pesquisa que compreende o período de 1850-1900, visto que do total de 870 idosos em estado de mendicância identificados, 63% era formado por negros, 14,5% pardos, 10,1% crioulos e apenas 6,5% brancos. Outro dado relevante diz respeito ao gênero, uma vez que as mulheres representavam 62% dos mendigos. Como explica a pesquisadora, este dado se justifica diante da preferência dos senhores pela liberação de escravos do sexo feminino, posto que as mulheres eram consideradas menos produtivas e com menor resistência física.

15 LAB CIDADES. **Se uma pandemia não basta, o que será preciso para repensar o acolhimento para a População em Situação de Rua?**. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/se-uma-pandemia-nao-basta-o-que-sera-preciso-para-repensar-o-acolhimento-para-a-populacao-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 12 mar. 2021.

16 SILVA, Tiago Lemões da. **De vidas infames à máquina de guerra: etnografia de uma luta por direitos**. 2017. 298f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – UFRGS, Porto Alegre, 2017.

17 BERNARDO, Kátia Jane Chaves. **Envelhecer em Salvador: uma página da história (1850-1900)**. 2010. 333f. Tese (Doutorado em História Social) – UFBA, Salvador, 2010.

Insta destacar que até o final do século XVIII, negros e africanos, livres e libertos, em estado de mendicância nas cidades brasileiras, eram socialmente aceitos numa dimensão sagrada, motivo pelo qual eram amparados pelos fiéis e protegidos pelas autoridades eclesiais, que concediam a esta população licença para mendigar em locais específicos, “possibilitando o exercício controlado da caridade e a satisfação espiritual dos mais afortunados”¹⁸. No entanto, como destaca Silva¹⁹, se a existência de contingentes libertos de idosos fracos e doentes vivendo da caridade alheia era socialmente aceita, a de jovens negros livres e forros era motivo de extrema desconfiança.

Não por outro motivo, de uma mendicância sacralizada, passa-se à condenação da “vadiagem” e da “ociosidade”, justamente no momento em que a força do movimento emancipacionista na Inglaterra passa a exercer pressões em face do tráfico internacional de africanos, razão pela qual as elites proprietárias passam a empreender grandes esforços para a manutenção dos privilégios e para a formulação de estratégias visando erigir o amor ao trabalho e, ao mesmo tempo, postergar a Abolição²⁰.

Concomitantemente, as teorias raciais abarcam no país recém-independente, que passa a compreender a heterogenia sociorracial como entrave ao progresso e à constituição de uma ética nacional. Assim, progressivamente, os projetos de integração dos negros libertos ao mundo do trabalho assalariado cederam lugar às políticas imigrantistas e o elemento europeu passou a ser visto como antídoto aos “inimigos do progresso”. Neste viés, mais de 3.400.000 europeus ingressaram no país entre 1870 e 1920, extinguindo a possibilidade de os nacionais e libertos serem incluídos no trabalho assalariado²¹.

Os discursos contra a “vadiagem” passam a justificar medidas violentas contra a população negra e rapidamente a tolerância caritativa àqueles que habitavam as ruas cedeu lugar à visão do mendigo como ameaça à ordem urbana e caso de polícia. Assim, ainda no período imperial brasileiro inicia-se a criminalização da “vadiagem” e da “mendicância”²².

Como explica Silva²³, desde que os juízes de paz foram instituídos em 1827, tinham a competência de investigar qualquer suspeito de ameaçar a ordem pública, que, caso flagrados na ociosidade, precisavam assinar um termo comprometendo-se a tomar ocupação honesta sob pena de serem expulsos de seus locais de fixação ou punidos com trabalho forçado, ao passo que em 1828 as câmaras municipais receberam autonomia para legislar sobre a matéria, inclusive para prever penas de enclausuramento e recrutamento forçado de mendigos para o trabalho em obras públicas. Para completar o aparato legislativo repressor, o Código Criminal de 1830 estipulou penas contra a “mendicância” e a “vadiagem”, estabelecendo como contraventores aqueles que não tomassem ocupação honesta.

Por outro lado, é neste momento também que a legislação monetariza e torna absoluta a propriedade, através da Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que estabelece como única

18 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

19 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

20 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

21 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

22 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

23 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

forma de aquisição legal da terra a compra devidamente registrada, fato este fundamental para compreender a construção de cidades segregacionistas e excludentes.

Como explica Viana²⁴, desde 1822, com a independência de Portugal, o Brasil se encontrava na situação de ausência de um regime jurídico da propriedade, que só vem a ocorrer anos mais tarde com a Lei de Terras, que teve como fator chave não apenas o advento da nação independente como também o fim da escravidão. Como explica a autora, “trata-se do estabelecimento do império do patrimonialismo em detrimento do império do uso”, visto que a legislação extingue a posse como modo legítimo de acesso à terra, eliminando a forma costumeira dos pobres adquirirem terras e, portanto, restringindo as possibilidades de acesso à terra das classes sociais menos favorecidas, principalmente os negros e imigrantes. No mesmo sentido explica Holston²⁵:

[...] a Lei 601 de setembro de 1850 reiterou os principais pontos do projeto de lei original. Proibia a aquisição de terras da Coroa, ou terras devolutas, por meios que não fossem a venda, reconhecia as sesmarias e posses originais mas as invalidava como forma de futuras requisições, estabelecia um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada e transformava a terra numa mercadoria negociável. Definia como crime todas as outras formas de adquirir terras devolutas, punível com multas e prisão, como se fossem uma usurpação de terras particulares.

Até então não existia no país a diferenciação do espaço em regiões residenciais e de trabalho ou entre bairros ricos e miseráveis, conforme aponta Rolnik²⁶: “Ricos, pobres, servos, escravos e senhores poderiam estar próximos fisicamente porque as distâncias que os separavam eram expressas de outra forma: estavam no modo de vestir, na gestualidade, na atitude arrogante ou submissa e, no caso brasileiro, também na própria cor da pele”. No entanto, com a disseminação do trabalho assalariado, o empregado passa a ser o responsável pelo seu próprio sustento, advindo do salário, o que ocasiona toda uma reorganização espacial, marcada pela segregação, visto que cada um passa a adquirir a moradia capaz de arcar²⁷.

Assim, a terra se tornou uma mercadoria no Brasil em 1850, mesmo período no qual passa a ser difundido no país o trabalho assalariado, culminando na abolição da escravatura em 1888. Com o salário, fica a cargo do trabalhador arcar com o preço da moradia, à medida que o território do patrão deixa de ser o mesmo do empregado, com a crescen-

24 VIANA, Mariana Rodrigues. **Cidade-mercadoria e Gentrificação**: análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA. 2019. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – UFMA, São Luís, 2019.

25 HOLSTON, JAMES. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

26 ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

27 VIANA, Mariana Rodrigues. **O direito à moradia no espaço urbano brasileiro**: análise do caso da comunidade Vinhais Velho – São Luís/MA. 2014. 71f. Monografia (Bacharelado em Direito) – UFMA, São Luís, 2014.

te segregação socioespacial das cidades²⁸. Contudo, como aponta Maricato²⁹, o preço da moradia nunca foi incluído no salário do trabalhador, motivo pelo qual a ocupação de terras no Brasil “é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais”, ao passo que a população em situação de rua também é intrínseca a esta conjuntura.

Neste contexto, a situação da população negra recém liberta no país é gritante, por um lado precarizada no campo do trabalho, visto a preferência pela mão de obra europeia; por outro, excluída do acesso à terra de forma legal e condenada à perseguição por “vadiagem”, o que vai continuar intensamente no período republicano³⁰.

A primeira república vem a ser fortemente marcada por políticas higienistas visando o “progresso civilizacional”, de forma que havia uma preocupação pelo branqueamento não apenas biológico, mas também cultural e estético, motivo pelo qual foram empreendidas transformações físicas dos principais centros urbanos, nos quais as antigas mansões e casas coloniais subdivididas em habitações coletivas, conhecidas por cortiços, em sua maioria ocupadas por descendentes de africanos, consistiram no principal alvo do renascimento urbano. Em decorrência do despejo desta população para dar espaço à “civilização”, com suas grandes e suntuosas avenidas e passeios públicos, houve a proliferação das primeiras favelas no país³¹.

Coligado a este projeto higienista que objetivava a expulsão da população negra dos centros urbanos, o novo código criminal de 1890 concebe a mendicância e a vadiagem como contravenções, estabelecendo penas mais rigorosas, tais como a prisão correccional. Mesmo com a constatação da inefetividade das medidas de “correção”, a vadiagem vai ser o elemento central do Código Penal de 1940, notadamente por conta do discurso da era Vargas centrar-se na identidade do “trabalhador brasileiro”.

Ainda hoje o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, prevê a contravenção penal de vadiagem, conduta descrita pelo art. 59, indicando a pena de prisão simples, de quinze dias a três meses, àqueles que se entregam habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure a subsistência, ou que provenham a própria subsistência mediante ocupação ilícita, revelando que a criminalização das camadas despossuídas da população, notadamente das pessoas em situação de rua, numa latente higienização social, ainda vigora³². O dispositivo, que era amplamente aplicado até a década de 1970, embora tenha entrado em desuso, ainda é observado em alguns casos ligados à população em situação de rua³³, o que revela a necessidade de especial atenção

28 VIANA, Mariana Rodrigues. Op. Cit.

29 MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In.: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. 3 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. p. 121-192.

30 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

31 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

32 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

33 A título de exemplo, seguem alguns links de notícias lidas de prisões de pessoas em situação de rua por vadiagem: <http://direito.folha.uol.com.br/blog/category/vadiagem> ; <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/05/pedida-a-liberdade-de-presos-por-vadiagem-em-franca.html> ; <https://www.patoshoje.com.br/noticias/13-moradores-de-rua-sao-presos-por-vadiagem-em-patos-de-minas-30461.html> . Acesso: 10 mar. 2021.

das instituições de proteção e defesa dos direitos de populações vulneráveis, tais como o Ministério Público e a Defensoria Pública, com vistas a evitar arbitrariedades.

É bastante comum também ainda hoje a adoção de políticas higienistas pelas gestões públicas municipais, revelando que para o Poder Público o problema fundamental não é a pessoa que está na rua, mas sim a rua que não pode ter a pessoa, é limpar a rua, evidenciando que entender e atender as demandas dessa população vulnerável acaba não sendo uma prioridade, mas sim esconder o problema. Todos os anos morrem pessoas em situação de rua de frio em diversas cidades brasileiras, mas as ações adotadas pelo município, por vezes, consistem não na busca do acolhimento e proteção destas pessoas, mas sim no recolhimento de cobertores, colchões e papelões das pessoas em situação de rua. A capital paulista, maior centro mercantil, financeiro e corporativo da América Latina, está constantemente em evidência nos noticiários em decorrência destas ações higienistas.

Durante o governo Haddad, por exemplo, em junho de 2016, morreram seis pessoas em situação de rua de frio, enquanto a Guarda Civil Metropolitana (GCM) passava nas ruas recolhendo cobertores, colchões, papelões e até objetos pessoais³⁴. Como resposta, o então prefeito editou o Decreto 57.069/2016, dispondo sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana, determinando a proibição de recolhimento de bens das pessoas em situação de rua, tais como papelões, colchões, cobertores, mantas, lençóis e barracas desmontáveis³⁵. No entanto, no governo Dória foi editado outro decreto permitindo o recolhimento de objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, tais como camas, sofás e barracas³⁶. Neste momento foi iniciada a empreitada de retirada violenta dos dependentes químicos da região conhecida como Cracolândia³⁷, influenciada pelos interesses do mercado imobiliário na área.

Dentre outras ações higienistas que ganharam projeção nacional recentemente, está a instalação de pedras sob viadutos para impedir que pessoas em situação de rua coloquem colchões no local. O tema ganhou projeção frente ao ato de indignação do Padre Júlio Lancelotti, coordenador da Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, que retirou as pedras do viaduto a marretadas³⁸.

Fica claro, portanto, que as consequências da Lei de Terras e da herança escravagista ecoam até os dias atuais. Conforme dados da Pesquisa Nacional sobre a População

34 EL PAIS. **Crise com moradores de rua põe Haddad na vidraça e dá largada à campanha eleitoral**. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466196615_005235.html . Acesso em: 11 mar. 2021.

35 PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57069-de-17-de-junho-de-2016> . Acesso em: 11 mar. 2021.

36 PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Decreto nº 57.581, de 20 de janeiro de 2017**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57581-de-20-de-janeiro-de-2017> . Acesso em: 11 mar. 2021. Hoje vigora o Decreto nº 59.246, de 28 de fevereiro de 2020, do governo Bruno Covas, que mantém equívocos. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020> . Acesso em: 11 mar. 2021.

37 EL PAIS. **Cracolândia**: Dória, um prefeito que não entende de gente. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/26/politica/1495830499_134676.html . Acesso em: 11 mar. 2021.

38 CATRACA LIVRE. **Indignado, Padre Júlio Lancelotti tira pedras de viaduto a marretadas**. 2021. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/indignado-padre-julio-lancelotti-tira-pedras-de-viaduto-a-marretadas/> . Acesso em: 11 mar. 2021.

em Situação de Rua³⁹, este segmento é majoritariamente pardo ou negro (67%), o que sinaliza que os alvos das políticas higienistas e os mais afetados pelo desemprego⁴⁰ e crise habitacional ainda é a população negra⁴¹. Embora a população em situação de rua seja bastante heterogênea, conforme a própria definição⁴² do art. 1º do Decreto 7.053/2009, que estabelece a Política Nacional para a População em Situação de Rua⁴³, existe um elo que as une, a ausência de moradia, motivo pelo qual a questão da habitação vem sendo entendida como o eixo central do enfrentamento à situação de rua.

1.3 O déficit de moradia como cerne do problema

Ralquel Rolnik afirmou em entrevista ao Jornal da USP⁴⁴ que quando era Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada ouviu muito da população em situação de rua sobre a importância de ter uma moradia como um fator de estabilidade, pois embora outras questões estejam envolvidas na situação de rua, tais como questões de saúde mental, dependência química, desemprego, desestruturação familiar, a moradia é um fator de estabilização, para a partir deste ponto tratar das demais questões. Não por outro motivo, a metodologia do “Housing First”, chamado no país de “Moradia Primeiro”, que entende a moradia como primeira etapa do processo de intervenção na população em situação de rua, já vem sendo implementada em países como Canadá, Espanha, Portugal, França e Dinamarca, ao passo que no Brasil será elaborado referencial do programa para implantação em território nacional⁴⁵.

Uma experiência importante no país fundamentada na metodologia do “Housing First”⁴⁶ foi o “Programa de Braços Abertos” (DBA), implementado em 2014 pela Prefeitura de São Paulo, na região da Luz, no centro da capital, conhecida pejorativamente como “Cra-colândia”, com o objetivo de promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da promoção

39 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

40 VALOR. **Desemprego entre negros é 71% maior do que entre brancos**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/28/desemprego-entre-negros-e-71percent-maior-do-que-entre-brancos-mostra-ibge.ghtml>. Acesso em: 11 mar. 2021.

41 65% do atendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida na faixa 1, que compreende beneficiários com renda até R\$ 1.600,00, são negros ou pardos. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3027:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 11 mar. 2021.

42 No decreto, a população em situação de rua é considerada o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular.

43 BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento e dá outras providências.

44 JORNAL DA USP. **Especialistas debatem políticas para a população em situação de rua**. 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/moradores-de-rua-vivem-uma-situacao-limite-e-sem-politicas-publicas/>. Acesso em: 09 mar. 2021.

45 GOVERNO FEDERAL. **Editais selecionará organizações da sociedade civil para elaborar referencial do programa Moradia Primeiro**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/edital-vai-selecionar-organizacao-da-sociedade-civil-para-implantacao-do-programa-moradia-primeiro>. Acesso em: 12 mar. 2021.

46 ABRAMD. **Programa de Braços Abertos do Município de São Paulo**: Entrevista com Myres Maria Cavalcanti. Disponível em: <http://abramd.org/wp-content/uploads/2015/03/SP-DeBra%C3%A7osAbertos.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas⁴⁷. Como relatou a médica Myres Cavalcanti⁴⁸, um dos conceitos inspiradores do programa foi o do “Housing First”, visto que em várias partes do mundo foi testada e avaliada a oferta de casa para pessoas que se encontram em situação de rua há muito tempo e usuários crônicos de álcool e outras drogas, tendo sido demonstrado que as pessoas que foram morar nessas casas, onde não se exigia abstinência, diminuíram significativamente o consumo de álcool e outras drogas se comparadas com as que continuaram morando nas ruas.

O programa abarcou as pessoas usuárias de substâncias psicoativas em situação de rua ⁴⁹ que ocupavam 147 barracos no entorno das ruas Helvetia e Dino Bueno. O DBA ofereceu habitação em quartos de hotéis da região, três refeições diárias em restaurante público local, oportunidade de trabalho e renda em serviços de zeladoria municipal e mediação de acesso a serviços de saúde para as pessoas identificadas como “usuárias de crack”, sem a exigência de interrupção do consumo dessa ou de outras drogas, o que consistiu em ação pública inédita, considerando as medidas repressivas tradicionalmente adotadas pelas políticas públicas⁵⁰. Pesquisa de avaliação do programa DBA⁵¹ apontou que o principal aspecto positivo apontado pelos beneficiários foi a moradia (38%), seguida do trabalho e renda (37%) e das equipes de assistência social (34%), conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Avaliação do programa DBA



Fonte: Pesquisa preliminar de avaliação do Programa ‘De Braços Abertos’

47 PREFEITURA DE SAO PAULO. Decreto nº 55. 067, de 28 de abril de 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55067-de-28-de-abril-de-2014> . Acesso em: 18 mar. 2021.

48 ABRAMD. Op. Cit.

49 Como explica Taniele Rui, o programa não era capaz de abranger todas as pessoas que consumiam crack na região, motivo pelo qual foi direcionado em regime de urgência aos habitantes dos barracos, não abarcando a população variável que circula pelo local. Disponível em: <https://www.cee.fiocruz.br/?q=node/501> . Acesso em: 18 mar. 2021.

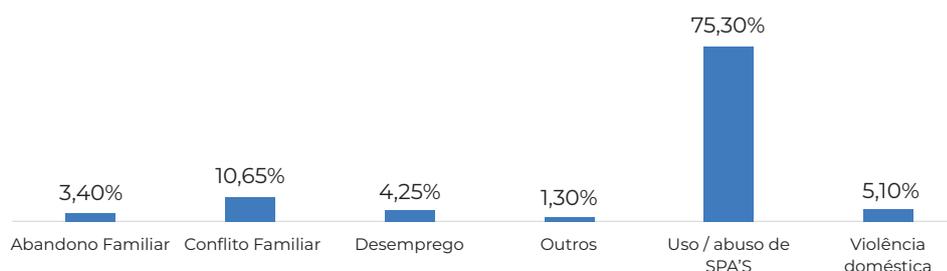
50 RUI. T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. “Pesquisa preliminar de avaliação do Programa ‘De Braços Abertos’”. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

51 RUI. T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. Op. Cit.

Dentre os resultados positivos do programa, estão a redução do consumo do crack por mais de 65% dos beneficiários e a redução do consumo de tabaco e cocaína aspirada por mais de 50% dos beneficiários. Além da redução no consumo, a pesquisa aponta que os beneficiários passaram a dar mais atenção para a higiene pessoal, para as vestimentas e a alimentação, cuidados importantes, inclusive, no que se refere à questão da saúde mental. Outro ponto relevante exposto foi o fato de que os beneficiários, ao deixarem as ruas e conseguirem trabalho e moradia, se aproximaram da rede de serviços de assistência social e saúde⁵².

Os resultados do DBA são extremamente relevantes para evidenciar a moradia como um fator de estabilidade para tratar as demais questões envolvidas na situação de rua, tais como a dependência química, o que é ainda mais pertinente diante do cenário apontado em mapeamento realizado na realidade local pela coordenação do Abrigo Institucional para Pessoas em Situação de Rua da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) de São Luís, que apontou que 75,30% dos usuários do abrigo afirmaram ter ido para o espaço da rua em decorrência do uso/abuso de substâncias psicoativas⁵³, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Motivo de ida para o espaço da rua



Fonte: SEMCAS, 2018.

Assim, construir estratégias para minorar ou acabar com a população em situação de rua implica colocar a questão da moradia como cerne da política pública, articulada às outras políticas de saúde, trabalho e renda, com vistas a prover uma perspectiva de futuro a esta população, sistematicamente excluída socialmente. Se o uso/abuso de substâncias psicoativas, com destaque para o crack, é um dos principais motivos apontados para a situação de rua, na realidade local e também nacional, conforme se evidenciará na exposição dos resultados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, a raiz da questão, como já apontou a pesquisa “Crack e Exclusão Social”⁵⁴, são problemas que chegaram antes da dependência, de rompimento de laços familiares, moradia, trabalho e estudo. Assim, a droga não seria a causa da exclusão social e sim consequência de uma vida precária⁵⁵.

52 RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. Op. Cit.

53 SECRETARIA MUNICIPAL DA CRIANÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (SEMCAS) DE SÃO LUÍS. **Atendimento à pessoa em situação de rua**. Disponível em: <http://www.cressma.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Atendimento-%C3%A0-Pessoa-em-Situa%C3%A7%C3%A3o-de-Rua.pdf> . Acesso em: 18 mar. 2021.

54 MINISTERIO DA CIDADANIA/SECRETARIA NACIONAL DE POLITICA SOBRE DROGA. **Crack e exclusão social**. Org: José Souza. 2016. Disponível em: https://cepad.ufes.br/sites/cepad.ufes.br/files/field/anexo/Livro%20Crack%20e%20exclus%C3%A3o%20social_Digital_WEB.pdf . Acesso em: 18 mar. 2021.

55 A pesquisa inclusive destaca que programas laicos como o “De Braços Abertos” e religiosos como o “Cristolândia”, tiveram como resultado a diminuição do uso de substâncias psicoativas ou mesmo a suspensão do uso, sem a aplicação de medicamentos, utilizando apenas de uma terapia psicocognitivassocial, reforçando a hipótese de que os casos de abuso

1.4 Da invisibilidade à visibilidade: a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua

A visibilidade da população em situação de rua pelo poder público brasileiro e sociedade civil eclodiu a partir da mobilização e luta deste segmento por direitos. Como discorre Silva⁵⁶, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) “nasceu do luto, das lágrimas e da comoção coletiva frente ao brutal assassinato de um grupo de pessoas que dormia na Praça da Sé, coração de São Paulo, em idos de 2004”, o que colocou o tema da população em situação de rua em pauta na agenda pública a partir de 2005. Hoje, O MNPR está presente em 19 estados brasileiros, com coordenações nacionais na Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, além do Distrito Federal⁵⁷.

No dia 19 de agosto de 2004 em que ocorreu a maior chacina contra a população em situação de rua, episódio que ficou conhecido como o “Massacre da Sé”, matou sete pessoas e deixou seis outras com sequelas irreversíveis. Na época, a promotoria teve dificuldade de levar o caso adiante, já que a única testemunha da chacina também foi assassinada dois dias depois. A data hoje representa o Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua.

Com a criação do MNPR, a população em situação de rua teve a oportunidade de expor pela primeira vez suas demandas ao poder público e pesquisadores, o que ocorreu pioneiramente por meio do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, que ocorreu em setembro de 2005, organizado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), com a presença de movimentos sociais e gestores da assistência social, objetivando colher opiniões e estabelecer desafios e estratégias coletivas para a construção de uma política pública voltada ao segmento de pessoas em situação de rua⁵⁸.

Os principais desafios apontados no encontro foram: a) produção de informações sobre a população em situação de rua; b) superar a cultura social do preconceito, da desvalia, da intolerância e do assistencialismo em relação a esse público; c) apoiar e respeitar o processo de organização, assegurando o protagonismo do

do crack eram resultado de um longo processo de desfiliação social, em virtude do acesso precário às instituições formadoras da “pessoa”, tais como a família. Disponível em: https://cepad.ufes.br/sites/cepad.ufes.br/files/field/anexo/Livro%20Crack%20e%20exclus%C3%A3o%20social_Digital_WEB.pdf . Acesso em: 18 mar. 2021.

56 SILVA, Tiago Lemões da. Op. Cit.

57 DPE BAHIA. VOZES POR RUA – **Das ruas à coordenação nacional do movimento que luta pela garantia de direitos da população em situação de rua**. 2020. Disponível em: <http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/vozes-por-rua-das-ruas-a-coordenacao-nacional-do-movimento-que-luta-pela-garantia-de-direitos-da-populacao-em-situacao-de-rua/> . Acesso em: 18 mar. 2021.

58 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua**: relatório. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf> . Acesso em: 19 mar. 2021.

segmento, e a autonomia em relação ao Estado e às organizações não governamentais; d) articular as políticas setoriais e adequá-las às demandas do segmento com base em princípios universalizantes, éticos, e com respeito aos direitos humanos; e) assegurar uma linha contínua de financiamento no âmbito dos governos Federal, estaduais e municipais, por meio da utilização de recursos orçamentários próprios, ou concessão de incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas; f) assegurar ações educativas de massa, considerando a necessidade de desenvolvimento de campanhas de mobilização e sensibilização para o entendimento da questão, dirigidas à sociedade como um todo; g) mobilizar e adequar os serviços de segurança e justiça, de modo a prevenir e responsabilizar os culpados por crimes cometidos contra a população em situação de rua, revertendo a situação de impunidade; h) capacitar e habilitar o quadro de pessoal das instituições que prestam atendimento a esse segmento⁵⁹.

Quanto às estratégias propostas, foram apontadas no encontro as seguintes: a) produzir dados, por meio da realização de pesquisas censitárias e qualitativas; b) desenvolver um sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas; c) promover a articulação intersetorial e adequação das políticas públicas, como assistência social, saúde, educação, habitação, cultura, trabalho, emprego e renda, política agrária e agrícola, sistema de garantia de direitos, segurança e acesso à Justiça; d) desenvolver metodologia de trabalho que considere a garantia dos direitos, o resgate da autoestima e reorganização dos projetos de vida de cada sujeito que se encontra em situação de rua; e) conceber e implementar programas, ações e projetos centrados nos aspectos da acolhida, do convívio e da autonomia; f) assegurar a realização da equidade em relação às questões de gênero, de etnia e cultural nos programas sociais públicos; g) considerar que a assistência social deve exercer função articuladora, a partir do SUAS, estabelecendo relações entre as três esferas de governo; h) promover a participação do movimento organizado da população em situação de rua na formulação das políticas públicas; i) promover articulação com todas as instituições com atuação na área, abrangendo o Ministério Público, Defensoria Pública, ONG's, Universidades, conselhos de políticas, entre outros; j) sensibilizar e educar a sociedade, pela utilização dos meios de comunicação de massa, com vistas à superação dos preconceitos, discriminação etc; k) garantir uma política de recursos humanos que inclua as questões de delineamento do perfil das equipes, garantia de capacitação continuada e de condições de trabalho adequadas⁶⁰.

Dentre as primeiras conquistas advindas deste contexto estão a alteração do art. 23 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), através da Lei nº 11.258/2005, que acrescentou o serviço de atendimento às pessoas em situação de rua; a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (2006), coordenado pelo MDS e composto

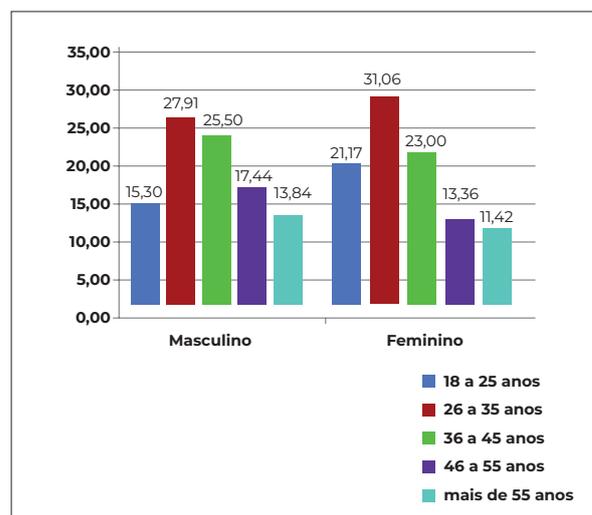
59 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

60 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

por representantes de outros seis ministérios, do MNPR e de outras instituições relacionadas ao tema; e a **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**⁶¹, instrumento fundamental para romper com a “invisibilidade social” do segmento, bem como servir de fundamento para a formulação de políticas públicas. Realizada a partir de um acordo de cooperação entre o Ministério de Desenvolvimento Social e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o estudo foi executado pelo Instituto Meta entre os anos de 2007 e 2008 e compreendeu adultos vivendo nas ruas em 71 cidades brasileiras, incluindo 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes, totalizando 31.922 sujeitos pesquisados⁶².

Consoante tal levantamento, a população em situação de rua é predominantemente masculina (82%); majoritariamente parda ou negra (67%) e, em geral, jovem (53% entre 25 e 44 anos), havendo uma leve prevalência de mulheres nos grupos etários mais baixos, conforme evidencia gráfico⁶³:

Gráfico 3 - Percentual de mulheres e homens por grupos etários



Fonte: I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - 2007/8

Relativamente à formação escolar, a maior parte (63,5%) não concluiu o primeiro grau, ao passo que 17,1% não sabem ler e escrever e a grande maioria (95%) não estudava na época da pesquisa, constando o dado de apenas 3,8% dos entrevistados que afirmaram estar fazendo algum curso (ensino formal 2,1% e profissionalizante 1,7%). Se trata, em geral, de uma população com pouco acesso ao ensino formal, conforme evidencia tabela abaixo⁶⁴:

61 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 19 mar. 2021.

62 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

63 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

64 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

Tabela 1 - Distribuição da população em situação de rua por escolaridade

Escolaridade	F	%
Nunca estudou	4.175	15.1
1º grau incompleto	13.385	48.4
1º grau completo	2.854	10.3
2º grau incompleto	1.045	3.8
2º grau completo	881	3.2
Superior Incompleto	190	0.7
Superior completo	194	0.7
Não sabe/Não lembra	2.136	7.7
Não informado	2.787	10.1
Total	27.647	100.0

Fonte: I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - 2007/8

Entre as principais motivações para a situação de rua, foram listadas: problemas relacionados ao alcoolismo ou às drogas (35,5%); desemprego (29,8%); e problemas familiares (29,1%), sendo que 71,3% relataram pelo menos um destes três eventos, indicando uma relação causal entre eles. Outra questão que merece destaque é o tempo de permanência na rua, visto que esta situação tende a ser crônica. Conforme aponta a pesquisa, quase metade da população em situação de rua (48,4%) estava na rua há mais de 2 anos à época da pesquisa, consoante tabela abaixo⁶⁵:

Tabela 2 - Distribuição da população em situação de rua segundo o tempo em que dorme na rua/albergue

Tempo	F	%
Menos de 1 mês	2.163	7.8
Mais de 1 mês até 6 meses	4.017	14.6
Mais de 6 meses até 1 ano	3.017	10.9
Mais de 1 ano até 2 anos	3.818	13.8
Mais de 2 anos até 5 anos	5.211	18.8
Mais de 5 anos	8.181	29.6
Desde que nasceu	365	1.3
Não sabe/Não lembra	583	2.1
Não respondeu	292	1.1
Total	27.647	100.0

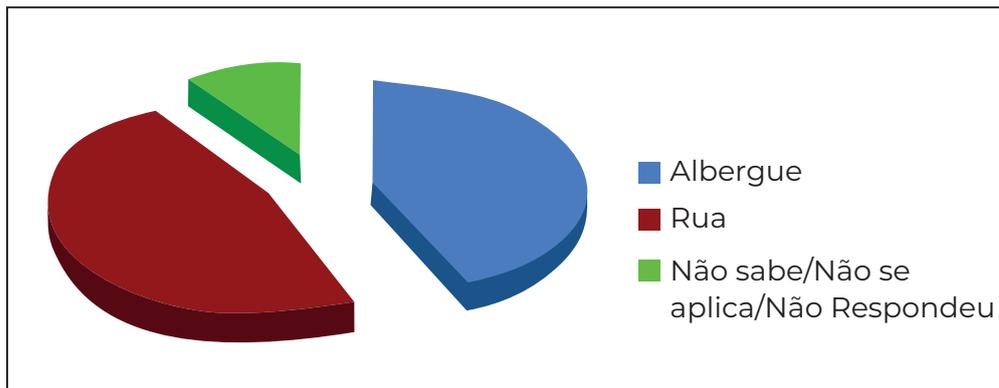
Fonte: I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - 2007/8

Outro ponto relevante diz respeito à preferência deste público em permanecer nas ruas, em detrimento dos albergues, questão já apontada neste PADHUM. 46,5% dos entrevistados preferem dormir na rua, enquanto 43,8% preferem dormir em albergues⁶⁶:

65 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

66 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

Gráfico 4 - População em situação de rua por local de preferência para o pernoite



Fonte: I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - 2007/8

Entre os motivos que explicam a preferência por dormir nas ruas estão a maior liberdade (44,3%), seguida da flexibilidade de horários (27,1%), e da possibilidade de consumir álcool e drogas (21,4%), o que é vedado nos albergues. Conforme aponta a pesquisa, os dois últimos motivos apontados têm relação com o primeiro, da falta de liberdade dos albergues, apontado como principal problema. Ademais, cumpre destacar que dos entrevistados que preferem dormir em albergues, 20,7% apontaram que a dificuldade em conseguir vaga foi um obstáculo para o pernoite no albergue, evidenciando uma falta de vagas substancial em relação à demanda de pessoas em situação de rua. Entre os que apontam a preferência por pernoitar nos albergues, 69,3% indicaram a violência como principal motivo, seguido pelo desconforto (45,2%)⁶⁷.

Quanto aos laços afetivos, 51,9% dos entrevistados possuem algum parente residente na cidade onde se encontram, porém, 38,9% deles não mantêm contato com tais familiares, enquanto 14,5% mantém contato em períodos espaçados. Por outro lado, 81,5% afirmaram ter parentes em outras cidades. Destes, 23,1% afirmaram manter contato com eles. A pesquisa fez o cruzamento dos dados chegando ao seguinte resultado: dos entrevistados, 95% possuem parentes ou na cidade em que residem ou em outra cidade, sendo que 40,9% mantém contato com estes familiares⁶⁸.

Constatou-se ainda que 70,9% das pessoas em situação de rua entrevistadas exerciam alguma atividade remunerada e que apenas 15,7% utilizavam a mendicância como principal fonte de subsistência, dados estes de extrema importância para desmistificar a histórica percepção deste segmento enquanto “mendigos” e “pedintes”. Dentre os principais trabalhos relatados, destaca-se o de catador de materiais recicláveis (27,5%), “flanelinha” (14,1%), trabalhos na construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%)⁶⁹. Contudo os níveis de renda

67 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

68 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

69 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

são consideravelmente baixos, já que a maioria (52,6%) recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais⁷⁰.

No tocante à alimentação, saúde e higiene, a pesquisa indicou que 79,6% da população em situação de rua faz ao menos uma refeição por dia. Constatou-se ainda que 19% da população pesquisada não se alimentava regularmente todos os dias, o que chamou a atenção para a necessidade premente de fortalecimento de ações que garantam o acesso desta população à alimentação, como por exemplo, os restaurantes populares. Relativamente às questões de higiene, os entrevistados relataram tomar banho na rua (32,6%), em albergues (31,4%), banheiros públicos (14,2%) e casa de parentes/amigos (5,2%). Quanto às necessidades fisiológicas, os entrevistados relataram fazer suas necessidades fisiológicas na rua (32,5%), nos albergues/abrigos (25,2%), nos banheiros públicos (21,3%), nos estabelecimentos comerciais (9,4%) e na casa de parentes ou amigos (2,7%)⁷¹.

Os índices de adoecimento são alarmantes neste segmento, muito em decorrência das precárias condições de alimentação, higiene e cuidados expostas. Neste sentido, insta destacar que cerca de 30% dos entrevistados apontaram ter algum problema de saúde, sendo os mais citados hipertensão (10,1%), doença mental (6,1%), HIV/Aids (5,1%) e problemas de visão/ cegueira (4,6%). São índices superiores ao da população brasileira em geral. A pesquisa ilustra este fato citando que o índice de HIV/Aids para o Brasil é de 0,6%, ao passo que entre a população em situação de rua, como exposto, é de 5,1%⁷².

À época da pesquisa, 24,8% das pessoas entrevistadas não possuíam documento de identificação pessoal, encontrando dificuldades para acesso a empregos formais, serviços e programas governamentais, aos quais 88,5% afirmaram não ter acesso. Com relação à posse de documentação, importante destacar que menos da metade dos entrevistados possuía CPF (42,2%), carteira de trabalho (39,7%), certidão de casamento/nascimento (37,9%) e título de eleitor (37,9%)⁷³.

Com respeito às discriminações sofridas pelas pessoas em situação de rua, os entrevistados relataram que são frequentemente impedidos de apresentarem-se em shoppings centers (31,3%), transportes coletivos (29,8%), bancos (26,7%), órgãos públicos (21,7%), unidades de saúde (18,4%) e locais de emissão de documentos (13,9%), conforme ilustra gráfico abaixo:

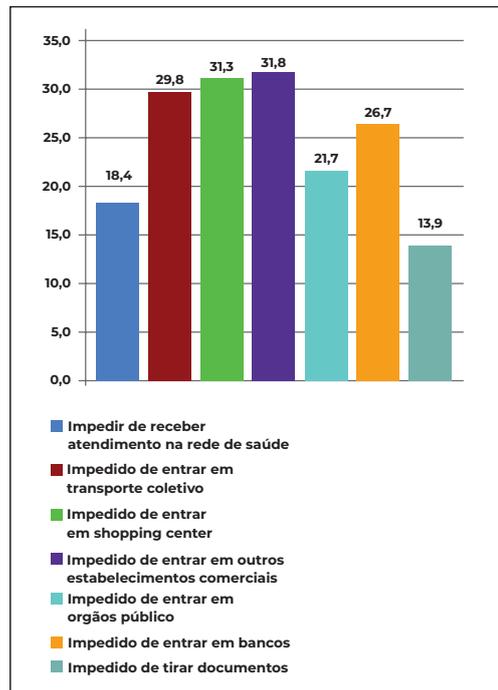
70 WWP. **Série WWP Relatos de Uso de M&A: A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. 2015. Disponível em: https://www.wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_-PORT.pdf . Acesso em: 22 mar. 2021.

71 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

72 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

73 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

Gráfico 5 - População em situação de rua segundo impedimento de entrar em locais e realizar atividades



Fonte: I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - 2007/8

Os estudos evidenciaram ainda as consideráveis dificuldades que as pessoas em situação de rua encontram para engajar-se politicamente visibilizando sua condição. Nesse sentido, as estatísticas indicaram que 95,5% dos entrevistados não participam de qualquer movimento social ou atividade de associativismo e 61,6% não exercem o voto, uma vez que não possuem título de eleitor. Dos dados colhidos, a pesquisa conclui que a população em situação de rua, além de ser extremamente pobre, é escassamente escolarizada e composta predominantemente por negros, que, embora estejam em idade economicamente ativa, não conseguem ser inseridos no mercado de trabalho, um problema que persiste, portanto, desde a o contexto de abolição da escravatura, como exposto no item 1.2⁷⁴.

Insta ressaltar que os dados levantados pela Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua contribuíram para a formulação de estratégias e políticas específicas voltadas ao segmento. Após a pesquisa, foram promovidas diversas ações voltadas às pessoas em situação de rua, destacando-se a revogação do art. 60 do Decreto-Lei nº 3.688/1941 - que previa a contravenção penal de mendicância, embora ainda vigore o art. 59, que prevê a contravenção penal de vadiagem -; a instituição, através do Decreto nº 7.053/2009 da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que objetiva a garantia de diversos direitos a este segmento, conforme será visto com mais detalhes; a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Resolução nº 109/2009), na qual estão previstos serviços especializados para pessoas em situação de rua, serviços de abor-

74 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. Cit.

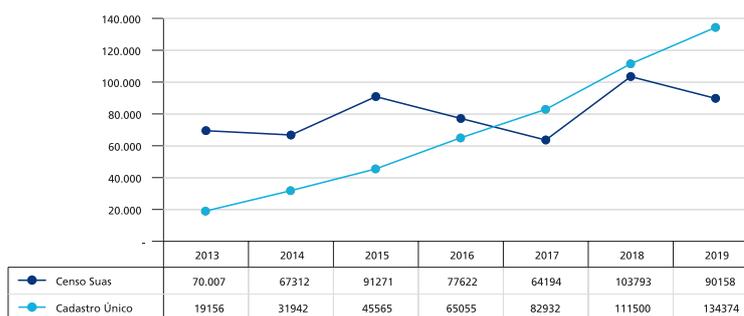
dagem social e de acolhimento; a elaboração do Formulário Suplementar 2, para realização de entrevistas com as pessoas em situação de rua, visando à inclusão no Cadastro Único; e a Portaria nº 122/2011 do Ministério da Saúde, que define o funcionamento das Equipes de Consultório na Rua, serviço de atenção primária à saúde oferecido às pessoas em situação de rua⁷⁵.

1.5 População em Situação de Rua e Violência: dados recentes

Inicialmente, importante destacar que embora tenha ocorrido o levantamento de dados entre os anos de 2007 e 2008 pela Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua e não obstante a previsão constante no art. 7º, III, do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009⁷⁶, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, o Brasil ainda não realiza a contagem oficial da população de rua em nível nacional. Existe inclusive o Projeto de Lei nº 4498/2020, de autoria do senador Fabiano Contarato (Rede-ES), que visa instituir dados sobre a população em situação de rua no censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷⁷.

A estimativa mais recente relativa a este segmento foi levantada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, na Nota Técnica “Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)”, levantamento realizado diante da importância destas informações no contexto de pandemia. Conforme expõe o IPEA, se trata de um estudo complexo, tendo em vista a escala continental do país e as dificuldades de produzir dados sobre populações em condições inadequadas de habitação, no entanto, a melhoria na qualidade dos dados disponíveis, particularmente do Cadastro Único, permitiu uma maior precisão dos resultados obtidos. O gráfico abaixo ilustra a evolução do número de pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico e reportadas oficialmente pelos municípios ao governo federal:

Gráfico 6 - População em situação de rua informada no Censo SUAS e cadastrada no Cadastro Único (2013-2019)



Fontes: Censo SUAS e Cadastro único. Obs.: SUAS - Sistema Único de Assistência Social

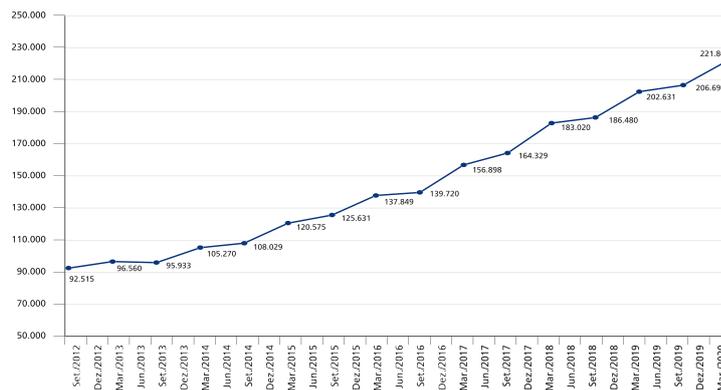
75 WWP. Op.Cit.

76 Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua.

77 SENADO FEDERAL. **Moradores de rua podem vir a entrar no censo demográfico do IBGE**. 2020. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/09/14/projeto-inclui-populacao-em-situacao-de-rua-no-censo-demografico-do-ibge#:~:text=Proposta,Moradores%20de%20rua%20podem%20vir%20a%20entrar%20no%20censo%20demogr%C3%A1fico,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20\(IGBE\).](https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/09/14/projeto-inclui-populacao-em-situacao-de-rua-no-censo-demografico-do-ibge#:~:text=Proposta,Moradores%20de%20rua%20podem%20vir%20a%20entrar%20no%20censo%20demogr%C3%A1fico,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20(IGBE).). Acesso em: 23 mar. 2021.

A estimativa realizada pelo IPEA do número de pessoas em situação de rua foi, portanto, subsidiada pelos registros do Cadastro Único, somados aos registros mensais de atendimentos socioassistenciais (Censo Suas)⁷⁸. A correlação dos dados permitiu chegar ao número estimado de 221.869 pessoas em situação de rua, em março de 2020, no Brasil, revelando um aumento de 140% de 2012 a 2020. Insta ressaltar que já se observa nos dados os efeitos na pandemia, visto a aceleração recente do crescimento, conforme ilustra o gráfico a seguir⁷⁹:

Gráfico 7 - Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil (set./2012-mar./2020)



Fontes: Censo SUAS; Cadastro Único; RMA; Ipea (2015); IBEGE (2015)

Embora o fenômeno da população em situação de rua apresente características eminentemente urbanas, concentrando-se nos grandes municípios, pelo menos 18,5% da população de rua do Brasil está em municípios pequenos ou médios, indicando a necessidade urgente de se pensar em políticas públicas direcionadas a tais localidades⁸⁰. Assim ilustra o gráfico:

Tabela 3 - População em situação de rua por porte populacional e nas capitais (set./2012-mar./2020)

	PEQUENO I	PEQUENO II	MÉDIO	GRANDE	METRÓPOLE	TOTAL
Set./2012	5.140	8.590	6.258	37.673	34.854	92.515
Mar./2013	5.115	8.619	6.407	38.471	37.948	96.560
Set./2013	4.992	8.522	6.393	38.019	38.006	95.933
Mar./2014	5.295	8.734	7.471	42.939	40.831	105.270
Set./2014	5.498	8.788	8.209	45.463	40.072	108.029
Mar./2015	6.016	9.112	9.160	49.082	47.206	120.575
Set./2015	6.436	9.254	9.721	50.202	50.018	125.631
Mar./2016	6.782	9.794	9.990	55.321	55.963	137.849
Set./2016	6.991	10.044	9.835	56.791	56.060	139.720
Mar./2017	7.270	10.954	11.737	63.854	63.082	156.898
Set./2017	7.241	11.341	12.950	67.065	65.733	164.329
Mar./2018	8.421	12.336	12.955	73.446	75.861	183.020
Set./2018	8.993	12.339	11.769	73.871	79.507	186.480
Mar./2019	9.373	13.965	13.618	80.784	84.890	202.631
Set./2019	9.121	14.547	14.301	82.828	85.893	206.691
Mar./2020	9.905	15.723	15.435	88.565	92.241	221.869
Taxa de crescimento (set./2012-mar./2020)	93%	83%	147%	135%	165%	140%

Fontes: Censo SUAS; Cadastro Único; RMA; Ipea (2015); IBEGE (2015)

Obs.: Porte populacionais - pequeno I, até 20 mil habitantes; pequeno II, entre 20 e 50 mil habitantes; médio, entre 50 e 100 mil habitantes; grande, entre 100 e 900 mil habitantes e metrópole 900 mil habitantes ou mais.

⁷⁸ IPEA. Nota Técnica Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁷⁹ IPEA. Op. Cit.

⁸⁰ IPEA. Op. Cit.

A população em situação de rua apresenta múltiplas vulnerabilidades, que a torna mais exposta às diversas formas de violência. Insta ressaltar que desde a publicação da Portaria GM/MS nº 104/2011, existe a obrigatoriedade de notificação das diversas formas de violência (doméstica, sexual e/ou outras violências) pelos serviços de saúde públicos ou privados, mas foi com a publicação da Portaria GM/MS nº 1.271/2014, que incluiu o campo “motivação da violência” na ficha de notificação, que a violência à população em situação de rua ganhou visibilidade. Os dados mais recentes do sistema de saúde envolvendo violência contra pessoas em situação de rua foram publicados no ano de 2019, através do Boletim Epidemiológico da Secretaria de Vigilância em Saúde, e traçam um panorama dos casos notificados no Brasil entre os anos de 2015 e 2017⁸¹.

De acordo com este Boletim⁸², publicado no ano de 2019, no período considerado, foram notificados 777.904 casos de violência, dos quais 17.386 casos (2%) foram motivados pela condição de situação de rua da vítima, sendo os mais afetados os indivíduos na faixa etária de 15-24 anos (38,1%); 25-34 anos (21,9%); e 35-44 anos (14,7%).

A partir dos dados apresentados, foi possível identificar também um recorte de gênero, raça, orientação sexual e identidade de gênero, considerando-se que as notificações mais frequentes compreendem as mulheres em situação de rua (50,8%), as pessoas negras (pardas ou pretas) em situação de rua (54,8%) e os heterossexuais (65,2%), cumprindo destacar que as mulheres trans consistem na identidade de gênero mais citada nas notificações de violência motivada pela situação de rua da vítima (1,6% em 2015, 1,8% em 2016 e 1,8% em 2017), mesmo com as variáveis “orientação sexual” e “identidade de gênero” sistematicamente ignoradas no preenchimento da ficha de notificação pelos profissionais de saúde (21,1% e 33,6%, respectivamente)⁸³.

Assim, ilustra a tabela abaixo:

Tabela 04 - Número de notificações de violência cujo motivo principal foi “situação de rua”, segundo ano da ocorrência, faixa etária e sexo da vítima, Brasil, 2015 a 2017

Variáveis	2015		2016		2017		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Faixa etária (anos)								
<1	46	0,8	53	1,0	102	1,7	201	1,2
1-4	32	0,5	31	0,6	39	0,6	102	0,6
5-14	455	7,6	502	9,6	547	8,9	1.504	8,7
15-24	2.153	36,0	2.138	40,7	2.331	37,9	6.622	38,1
25-34	1.484	24,8	1.070	20,4	1.248	20,3	3.802	21,9
35-44	926	15,5	688	13,1	947	15,4	2.561	14,7
45-54	468	7,8	307	5,9	444	7,2	1.219	7,0
55-64	248	4,2	248	4,7	276	4,5	772	4,4
65 e+	166	2,8	213	4,1	224	3,7	603	3,5
Sexo								
Masculino	3.512	58,6	2.355	44,9	2.687	43,6	8.554	49,2
Feminino	2.465	41,2	2.895	55,2	3.467	56,3	8.827	50,8
Ignorado/em branco	1	0,1	0	0,0	4	0,1	5	0,03

81 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim Epidemiológico. **População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017**. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/imagens/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em 07 set 2020.

82 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Op. Cit.

83 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Op. Cit.

Raça/cor da pele								
Branca	2.177	36,1	1.876	35,7	2.093	34,0	6.146	35,4
Negra (pretos e pardos)	3.208	53,7	2.881	54,9	3.433	55,8	9.522	54,8
Amarela	48	0,8	32	0,6	47	0,8	127	0,7
Indígena	68	1,1	119	2,3	96	1,6	283	1,6
Ignorado/em branco	477	7,9	342	6,5	489	7,9	1.308	7,5
Orientação Sexual								
Heterossexual	3.842	64,3	3.479	66,3	4.011	65,1	11.332	65,2
Homossexual	139	2,3	174	3,3	189	3,1	502	2,9
Bissexual	17	0,3	24	0,5	22	0,4	63	0,4
Não se aplica*	649	10,9	576	10,9	603	9,8	1.828	10,5
Ignorado/em branco	1.331	22,3	997	19,0	1.333	21,7	3.661	21,1
Identidade de gênero								
Travesti	31	0,5	36	0,7	45	0,7	112	0,6
Transexual mulher	95	1,6	96	1,8	111	1,8	302	1,7
Transexual homem	62	1,0	75	1,4	64	1,0	201	1,2
Não se aplica	3.776	63,2	3.356	63,9	3.791	61,6	10.923	62,8
Ignorado/em branco	2.014	33,7	1.687	32,1	2.147	34,9	5.848	33,6
Total	5.978	100	5.250	100	6.158	100	17.386	100

Fonte: Sinan Net (atualizado em 10/05/2019)

Entre as principais agressões denunciadas por pessoas em situação de rua estão: violência física (16.149; 92,9%), violência psicológica/moral (4.025; 23,2%), violência sexual (673; 3,9%), tortura (655; 3,8%) e negligência/abandono (460; 2,7%). O autor provável da violência notificada na maior parte dos casos foi um desconhecido (38 % em 2015; 38% em 2016; e 34% em 2017), seguindo-se de amigos/conhecidos (36% em 2015; 33% em 2016; e 31% em 2017). Quanto à violência de repetição, houve relato em 17,6% dos casos, em 2015, 14,2% dos casos, em 2016, e 18,4% dos casos, em 2017. Por sua vez, as lesões autoprovocadas foram mencionadas em 7,3% dos casos, o que inclui violência contra si próprio e tentativas de suicídio, o que é explicado pela exposição constante das pessoas em situação de rua a fatores de risco para o sofrimento psíquico e morte autoprovocada como, por exemplo, o abuso de drogas, desemprego, ameaças e violência, bem como fragilidade das redes de apoio⁸⁴:

Tabela 05 - Distribuição das frequências absoluta e relativa dos tipos de violência registrados nas fichas de notificação de violência cuja motivação principal foi “situação de rua”, Brasil, 2015/2017

Variáveis	2015		2016		2017		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Tipo de violência								
Física	5.622	94,0	4.807	91,6	5.720	92,9	16.149	92,9
Psicológica/moral	1.365	22,8	1.255	23,9	1.405	22,8	4.025	23,2
Tortura	166	2,8	234	4,5	255	4,1	655	3,8
Sexual	191	3,2	212	4,0	270	4,4	673	3,9
Tráfico de seres humanos	2	0,03	8	0,2	2	0,03	12	0,1
Financeira/econômica	56	0,9	48	0,9	64	1,0	168	0,9
Negligência/abandono	124	2,1	166	3,2	170	2,8	460	2,7

84 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Op. Cit.

Intervenção legal	49	0,8	40	0,8	35	0,6	124	0,7
Outra violência	110	1,8	100	1,9	111	1,8	321	1,9
Provável autor da violência								
Desconhecido	2.271	38,0	2.003	38,2	2.150	34,9	6.424	37,0
Amigos/conhecidos	2.160	36,1	1.765	33,6	1.940	31,5	5.865	33,7
Familiar	292	4,9	350	6,7	417	6,8	1.059	6,1
Parceiro atual	280	4,7	289	5,5	374	6,1	943	5,4
Ex-parceiro	159	2,7	166	3,2	182	3,0	507	2,9
Policial/agente da lei	228	3,8	246	4,7	260	4,2	734	4,2
Ignorado/em branco	258	4,3	169	3,2	218	3,5	3,7	8,5
Violência de repetição								
Sim	1.050	17,6	1045	14,2	1.134	18,4	3.229	18,6
Não	4.026	67,4	3.458	65,9	3.970	64,5	11.454	65,9
Ignorado/branco	902	15,1	747	14,2	1.054	17,1	2.703	15,6
Lesão autoprovocada								
Sim	336	5,6	417	7,9	523	8,5	1.276	7,3
Não	5.275	88,2	86,1	88,6	5.290	85,9	15.087	86,8
Ignorado/em branco	367	6,1	311	5,9	345	5,6	1.023	5,9
Total	5.978	100	5.250	100	6.158	100	17.386	100

Nota: Na ficha de notificação individual de violência, o tipo de violência é uma questão de múltipla escolha, logo uma única notificação pode ter registro de mais de um tipo de violência. Fonte Sinan Net (atualizado em 10/05/2019)

Os Estados que apresentaram os maiores percentuais de notificação de violência motivada pela situação de rua da vítima, no período de 2015-2017, foram Minas Gerais (29,1%) e São Paulo (20,1%). O Maranhão ocupa, neste contexto, o 5º lugar entre os Estados do Nordeste, com 229 casos notificados, que representam 1,3% dos casos, conforme tabela abaixo⁸⁵:

Tabela 06 - Distribuição das frequências absoluta e relativa (total) das notificações de violência cuja motivação principal foi “situação de rua”, segundo Unidades da Federação, Brasil, 2015/2017

Região/Unidade da Federação	Ano			Total	
	2015	2016	2017	n	%
Norte	339	436	425	1.200	6,9%
Rondônia	8	12	26	46	0,3
Acre	15	14	17	46	0,3
Amazonas	132	222	130	484	2,9
Roraima	7	16	9	32	0,2
Pará	81	61	115	257	1,5
Amapá	20	14	22	56	0,3
Tocantins	76	97	106	279	1,6
Nordeste	964	931	1.307	3.202	18,4%
Maranhão	110	62	57	229	1,3
Piauí	22	53	29	104	0,6
Ceará	91	77	65	233	1,3

85 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Op. Cit.

Rio Grande do Norte	84	54	94	232	1,3
Paraíba	59	55	132	246	1,4
Pernambuco	94	119	206	419	2,4
Alagoas	105	115	66	286	1,7
Sergipe	5	5	5	15	0,1
Bahia	394	391	653	1.438	8,3
Sudeste	3.244	2.834	3.303	9.381	54,0%
Minas Gerais	1.892	1.436	1.726	5.054	29,1
Espirito Santo	92	91	147	330	1,9
Rio de Janeiro	137	152	208	497	2,9
São Paulo	1.123	1.155	1.222	3.500	20,1
Sul	1.065	759	824	2.648	15,2%
Paraná	486	334	429	1.249	7,2
Santa Catarina	327	179	130	636	3,7
Rio Grande do Sul	252	246	265	763	4,4
Centro-Oeste	366	290	299	955	5,5%
Mato Grosso do Sul	110	75	116	301	1,7
Mato Grosso	86	69	70	225	1,3
Goiás	162	140	105	407	2,3
Distrito Federal	8	6	8	22	0,1

Fonte Sinan Net (atualizado em 10/05/2019)

O Boletim Epidemiológico da Secretaria de Vigilância em Saúde⁸⁶ aponta ainda o alto índice de subnotificação da violência sofrida por pessoas em situação de rua, achado evidenciado pela literatura científica⁸⁷, justificado por diversas variáveis, que vão desde a ausência de procura pelo serviço de saúde por parte da vítima (ou dificuldade de acesso ao serviço de saúde), até o não registro dos casos pelo profissional de saúde ou preenchimento inadequado do formulário no campo “motivação da violência”.

Neste viés, fica claro que mesmo após os esforços de visibilidade deste segmento populacional vulnerável e construção de estratégias de atuação, a população em situação de rua precisa ser priorizada nas políticas públicas, visto que o recrudescimento substancial deste segmento nos últimos anos, conforme evidenciado pela estimativa feita pelo IPEA, bem como as múltiplas vulnerabilidades que estas pessoas apresentam, relevam que se trata de um público mais exposto aos diversos tipos de violência, como prova o último Boletim Epidemiológico da Secretaria de Vigilância em Saúde publicado. No momento atual a questão se agrava diante de um cenário de pandemia, que exige distanciamento e protocolos de higiene, colocando a questão da construção e aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas a esta população ainda mais em evidência, o que se passará a discutir no próximo item.

86 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Op. Cit.

87 Rosa AS, Brêtas ACP. La violencia en la vida de mujeres que viven en la calle en la ciudad de São Paulo, Brasil. *Interface (Botucatu)*. 2015; 19(53):275-85. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v19n53/1807-5762-icse-19-53-0275.pdf>. Acesso em 12 mai 2020.

2 A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Conforme já exposto, a partir do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, que ocorreu em setembro de 2005, foram identificadas as principais demandas do segmento de pessoas em situação de rua, para o estabelecimento de estratégias visando a construção de uma política pública específica. Após o referido encontro, uma das estratégias, além da realização da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, foi a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), através do Decreto de 25 de outubro de 2006, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.

O grupo era composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (coordenador), Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Defensoria Pública da União, além de representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), na condição de convidados.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNPR, instituída através do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, é fruto das reflexões e debates no âmbito do GTI, consistindo em um marco da mudança no modo do Estado brasileiro se relacionar com a população em situação de rua, visto que até então as ações do poder público destinadas a este segmento eram essencialmente de controle e repressão ou meramente assistencialistas⁸⁸.

Conforme dispõe o Decreto, a referida política deverá ser implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos (art. 2º), tendo como um dos seus objetivos “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda” (art. 7º, I), evidenciando uma compreensão sobre a necessidade de uma atuação articulada dos órgãos gestores das políticas públicas de diversas áreas, dentro de uma perspectiva interdisciplinar e integral, deslocando-se da Assistência Social a responsabilidade exclusiva pela formulação de políticas a este segmento⁸⁹.

Não por outro motivo, documento de apresentação da política destaca a importância das intersecções desta política com os variados planos, políticas e marcos legais, tais como o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Política Nacional para Promoção da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de

88 BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. 2018. 120f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – IPEA, Brasília, 2018.

89 GOVERNO FEDERAL. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. 2008. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, entre outros que se entrecruzam na realidade específica da população em situação de rua⁹⁰.

Neste sentido, e buscando também atender à reivindicação da sociedade civil expressa no II Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, no qual a proposta de política nacional foi debatida, o Decreto nº 7.053/2009, além de instituir a referida política, cria ainda o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População de Rua, a figurar instância permanente de debate sobre os avanços das políticas públicas para este segmento, reunindo organizações da sociedade civil e diferentes áreas ministeriais, justamente no intuito de que as políticas formuladas extrapolem o âmbito da Assistência Social⁹¹.

Antes de adentrar nos meandros do Decreto nº 7.053/2009, importante destacar a definição de população em situação de rua adotada pela legislação, que a considera “o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória” (Art. 1º, parágrafo único). O termo “pessoa em situação de rua” demarca a transitoriedade destas pessoas na rua, uma vez que o tempo de permanência varia em razão da sua heterogeneidade e das barreiras de acesso às políticas públicas, característica deste segmento excluído sistematicamente⁹².

O decreto estabelece princípios, diretrizes e objetivos norteadores da Política Nacional para a População em Situação de Rua, cabendo ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua)⁹³ a elaboração de planos de ação, o acompanhamento e monitoramento destes, além do desenvolvimento de indicadores de avaliação da PNPR, medidas de articulação intersetorial e de divulgação da política.

2.1 Princípios adotados pela Política Nacional para a População em Situação de Rua

Os princípios adotados pela Política Nacional para a População em Situação de Rua estão previstos no art. 5º do Decreto 7.053/2009:

90 GOVERNO FEDERAL. Op. Cit.

91 ROSA, Caroline Ferreira. **Acolhimento Institucional e Vida em Situação de Rua: a produção do cotidiano entre os usuários de albergues e “repúblicas” de Belo Horizonte/MG.** 2017. 227f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia) – UFMG, Belo Horizonte, 2017.

92 OLIVEIRA, Meimei Alessandra de; ALCANTARA, Luciene Burlandy Campos de. **Direito à alimentação da população em situação de rua e pandemia do Covid-19.** 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/32305/28785. Acesso em: 06 maio 2021.

93 O CIAMP-Rua é atualmente regulado pelo Decreto nº. 9.894, de 27 de junho de 2019.

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - direito à convivência familiar e comunitária;
- III - valorização e respeito à vida e à cidadania;
- IV - atendimento humanizado e universalizado; e
- V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência

2.2 Diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua

As diretrizes adotadas pela Política Nacional para a População em Situação de Rua estão previstas no art. 5º do Decreto 7.053/2009:

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

- I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
- II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;
- III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;
- V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
- VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional;
- X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

2.3 Objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua

Os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua estão previstos no art. 7º do Decreto 7.053/2009:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;

III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;

IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;

VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;

VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;

VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;

IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;

X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na

estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;

XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;

XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e

XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

2.4 Competência federativa para implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua

A distribuição de competência para implementação da Política Nacional para a População em situação de rua está prevista do artigo 2º ao artigo 4º do Decreto 7.053/2009:

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio [...]

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Assim, observa-se que compete a todos os entes federativos promover a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, podendo haver a celebração de convênios entre a União e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos visando desenvolver e executar projetos que beneficiem o público alvo considerado.

2.5 Políticas públicas socioassistenciais voltadas à população em situação de rua

Importante ressaltar que a Política Nacional para a População em Situação de Rua surge em um contexto de transformações do sistema brasileiro de proteção social, frente às mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988, que considera os direitos sociais como direitos fundamentais de todo cidadão, e diante da regulamentação dos arts. 203 e 204 da Constituição pela Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), momento no qual o poder público passa a ter a responsabilidade de manter serviços e programas voltados aos cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos⁹⁴.

Nesse panorama, a questão da situação de rua passa a ser debatida a partir da ótica da exclusão e da vulnerabilidade, tendo ocorrido inclusive a expressa inclusão do serviço de atendimento às pessoas em situação de rua na LOAS, através da Lei nº 11.258/2005. Apesar da mudança de postura do Estado em relação à população em situação de rua, iniciativas de políticas públicas de inclusão deste segmento passaram a ser criadas ao mesmo tempo em que o Poder Público permaneceu praticando atos higienistas e de segregação, havendo, portanto, ações estatais divergentes e mesmo conflitantes⁹⁵.

Em que pese os esforços visando a construção de políticas públicas direcionadas ao segmento de pessoas em situação de rua nas diversas áreas, entendendo que este público necessita ter acesso a um amplo leque de direitos, que não permitem a redução à pasta da assistência, o setor que mais incorporou a temática da situação de rua em seus quadros de ações foi notadamente o da Assistência Social, o que contribuiu para a disseminação de formas de atuação mais ou menos padronizadas em relação ao segmento e encrustadas de problemas, conforme mais a frente será analisado.

Embora a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004, não estabeleça políticas específicas para a população em situação de rua, esta é reconhecida dentro do bojo do público usuário de “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos”⁹⁶. A estrutura que organiza a Assistência Social, por sua vez, foi desenvolvida após o PNAS com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, que estabelece dois âmbitos de proteção social: básica e especial, sendo esta última dividida em média e alta complexidades⁹⁷. Os serviços que atendem especificamente à população em situação de rua estão inseridos no âmbito da proteção social especial, conforme detalha o quadro⁹⁸ abaixo:

94 BARBOSA. Op. Cit.

95 BARBOSA. Op. Cit.

96 GOVERNO FEDERAL. MDS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/politica-nacional-de-assistencia-social/>. Acesso em: 08 abr. 2021.

97 ROSA. Op. Cit.

98 BARBOSA. Op. Cit.

Quadro 1 - Proteção social especial

PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL			
Média Complexidade		Alta Complexidade	
Serviço Especializado em Abordagem Social (Abordagem de Rua)	Serviço Especializado para Pessoas em situação de Rua (CENTRO POP)	Serviço de Acolhimento Institucional (Abrigos, albergues e casas de passagem)	Serviço de Acolhimento em República (Morádias provisórias)

Nessa configuração, o acolhimento institucional, inserido dentro da Alta complexidade, além de consistir na estratégia assistencial mais acionada pelas primeiras iniciativas municipais voltadas para a população em situação de rua, ainda prevalece como estratégia principal para a proteção social e promoção de “saídas” da situação de rua, sendo o acolhimento em pernoite o mais adotado⁹⁹. Segundo dados do Censo SUAS de 2019, em todo o território nacional há 5768 unidades de acolhimento institucional, sendo 524 abrigos institucionais ou casa de passagem voltados à população em situação de rua e apenas 38 são repúblicas para pessoas adultas em processo de saída da rua, conforme ilustra tabela abaixo:

Tabela 7 - Caracterização da unidade

q1_2_v12000_1.2. Tipo de Unidade (Modalidade)

Público Atendido	Abrigo institucional	Casa-lar	Outros	República	República para Jovens	Residência Inclusiva	Abrigo institucional/Casa de passagem para população de rua	República para adultas(os) em processo de saída das ruas	Abrigo institucional/Casa de passagem para migrantes e/ou famílias desabrigadas/desalojadas vítimas de desastres	Abrigo institucional (Instituição de Longa)	Casa de Apoio	Total	
Crianças/adolescentes	2000	759	42	0	0	0	0	0	0	0	0	2801	
Jovens egressas(os) de serviços de acolhimento	0	0	6	0	34	0	0	0	0	0	0	40	
Exclusivamente crianças/adolescentes com Deficiência	18	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	25	
Exclusivamente pessoas adultas com Deficiência	59	0	44	0	0	194	0	0	0	0	0	297	
Adultas(os) e famílias	0	0	92	0	0	0	514	38	60	12	10	726	
Mulheres em situação de violência doméstica ou familiar	88	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	95	
Pessoas Idosas	0	75	21	19	0	0	0	0	0	1669	0	1784	
Total	2165	837	216	19	34	194	514	38	60	12	1669	10	5768

Contudo, desde o início o acolhimento institucional é alvo de críticas e é confrontado com outras perspectivas de intervenção sobre a situação de rua, que passaram também a ser adotadas a partir da Política Nacional para a População em Situação de Rua, embora de forma mais reduzida, conforme se passará a expor.

A oferta de acolhimento em espaços institucionais consiste em uma ação assistencial de longa data, mas estava focada até então em trabalhadores migrantes recém-chegados com expectativas frustradas de inserção socioeconômica no município, razão pela qual a intervenção assistencial se direcionava para a oferta do albergamento por curto período, associado à

99 ROSA. Op. Cit.

concessão de passagens para o deslocamento dos indivíduos para outras localidades. No entanto, nos anos 2000, esta percepção se altera com a constatação de que estava havendo uma prevalência de pessoas em situação de rua originárias da própria cidade ou nela residentes há muito tempo, o que exigiu um novo formato para o acolhimento¹⁰⁰.

Assim, o formato inicial do acolhimento muito se distancia do modelo atualmente adotado, que divide o seu público a partir de características e perfis de vulnerabilidade: serviços de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, pacientes psiquiátricos desinstitucionalizados, entre outros, o que era pouco visível entre o público com carências difusas que era acolhido pelas entidades filantrópicas da década de 1980¹⁰¹.

Importante destacar iniciativas pioneiras que surgiram no bojo de organizações ligadas à Igreja Católica, que fizeram não apenas críticas ao modelo de acolhimento institucional, como também propuseram outros modelos de atuação, inspirando políticas que seriam adotadas pelo governo federal com a instituição da Política Nacional. Assim, ressalta-se o trabalho da Organização do Auxílio Fraternal (OAF), reconhecida como a primeira a desenvolver práticas de intervenção junto à população em situação de rua, fundamentada pela teologia da libertação, que compreende que a missão cristã deve consistir no combate às injustiças sociais. As ações vão aos poucos contribuindo para a criação da Pastoral do Povo da Rua, criada em 1987, em Belo Horizonte/BH, por meio da Fraternidade das Oblatas de São Bento, com objetivo de trabalhar com o direito à convivência solidária nas ruas, viadutos e lixões, estimulando a redescoberta da autoestima e da dignidade do povo da rua¹⁰².

A primeira iniciativa que se destaca é a da república – a proposta surgiu de reivindicações de pessoas em situação de rua que participavam das atividades da Pastoral, como uma alternativa ao albergue, entendido como um espaço massificado e rígido que não proporcionaria o projeto de retorno à sociedade domiciliada. A ideia era a de um espaço de moradia pública compartilhado com um número pequeno de pessoas que definiriam coletivamente as regras de convivência. A proposta foi submetida pelo Fórum de População de Rua, em 1993, ao Orçamento Participativo do município de Belo Horizonte. A República Reviver foi fundada em novembro de 1994, a partir de um convênio da Prefeitura com a Providência Nossa Senhora da Conceição, instituição filantrópica da Arquidiocese de Belo Horizonte, não distante do grupo que participava de sua elaboração¹⁰³.

Este modelo posteriormente vem a ser adotado em nível federal, que define na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais¹⁰⁴ como público-alvo da república as pessoas em processo de saída das ruas, nestes termos: “destinada a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia”.

100 ROSA. Op. Cit.

101 ROSA. Op. Cit.

102 ROSA. Op. Cit.

103 ROSA. Op. Cit.

104 CNAS. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

Outro equipamento de importância ímpar que surgiu de proposição da Pastoral do Povo da Rua foi o hoje denominado Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua – CENTRO POP. A ideia de um centro de convivência diurna foi concretizada em 1996, quando foi fundado o Centro de Referência da População de Rua – Projeto Cidadania, também via Orçamento Participativo do município de Belo Horizonte, oferecendo espaço para a consecução de atividades cotidianas (banho, lavar roupa, guardar pertences), além de atividades culturais e de lazer¹⁰⁵.

Hoje, o CENTRO POP, inspirado na referida iniciativa municipal, é previsto no Decreto nº 7.053/2009¹⁰⁶, que institui a Política Nacional, e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constituindo-se em unidade de referência da PSE de Média Complexidade, de natureza pública e estatal. Diferentemente do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, que atua com diversos públicos e oferta, atuando obrigatoriamente com o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, o CENTRO POP volta-se especificamente ao segmento de pessoas em situação de rua, devendo ofertar obrigatoriamente o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e podendo ofertar também o Serviço Especializado em Abordagem Social¹⁰⁷.

Os principais objetivos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua oferecido pelo CENTRO POP são, dentre outros¹⁰⁸: a) Possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial; b) Contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; c) Contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua; d) Promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária.

São alguns exemplos de atividades desenvolvidas pelo CENTRO POP¹⁰⁹: a) Tirar suas dúvidas sobre como conseguir seus direitos; b) Ter apoio para conseguir documentos pessoais; c) Guardar seus pertences; d) Saber sobre vagas de emprego; e) Ter um espaço para higiene pessoal e lavar suas roupas; f) Acessar alimentação. Além disso, insta ressaltar que o endereço do CENTRO POP pode ser utilizado como referência para documentos ou para inserção no Cadastro Único.

Importante destacar normativas que trataram de incentivo financeiro de custeio do MDS aos municípios que implantassem unidades do CENTRO POP e, assim, ofertassem o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. A Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, dispôs sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelo

105 ROSA. Op. Cit.

106 Assim dispõe o art. 7º, XII: São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: XII – implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social.

107 MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e a População em Situação de Rua** Volume 3. 2011. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

108 GESUAS. **O que é o Centro POP?**. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/centro-pop/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

109 GOVERNO FEDERAL. **Acessar Centro-Pop – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua#:~:text=O%20atendimento%20C3%A9%20de%20gra%C3%A7a,%20adultos%20idosos%20e%20fam%C3%ADlias.> Acesso em: 13 abr. 2021.

CREAS e pelos CENTROS POP, tendo estabelecido que o cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC), que seria iniciado em dezembro de 2010, teria como referência o valor de R\$ 13.000,00 (treze mil reais) por unidade do CENTRO POP, as quais deveriam ter capacidade mínima de atendimento a oitenta famílias/indivíduos¹¹⁰.

Por sua vez, a Portaria nº 139, de 28 de junho de 2012, alterou a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, estabelecendo novos valores para os repasses para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, determinando que as unidades com capacidade para atender cem pessoas/famílias por mês receberiam o valor de R\$ 13.000,00 (treze mil reais) enquanto as unidades com capacidade de atendimento mensal de duzentas pessoas/famílias receberiam o valor de R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais)¹¹¹.

Já a Resolução nº 06, de 12 de abril de 2012, pactua critérios de partilha de recursos para a construção de CRAS, CREAS ou CENTRO POP, estabelecendo que os municípios habilitados em Gestão Básica ou Plena do SUAS que ofertam Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua poderiam apresentar propostas para o financiamento da construção de unidades de CENTRO POP, desde que não tivessem CENTRO POP instalado em imóvel próprio e recebessem o cofinanciamento federal por meio do PFMC para apoio à oferta deste serviço¹¹².

Insta ainda ressaltar as Resoluções da CIT que promoveram as Expansões Qualificadas dos Serviços Socioassistenciais, quais sejam: a Resolução CIT Nº 07/2010, a Resolução CIT Nº 03/2012 e a Resolução CIT Nº 06/2013. Por meio destas, o MDS estabeleceu os parâmetros para cofinanciamento de apoio à oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua nas unidades do CENTRO POP e, assim, promoveu a implantação dessas unidades. A expectativa do governo federal era implementar unidades do CENTRO POP em 346 municípios¹¹³, no entanto, segundo dados do CENSO SUAS 2019, apenas 213 municípios já implementaram o equipamento¹¹⁴, que conta com 228 unidades em todo o país distribuídas em 25 estados. Ape-

110 BARBOSA. Op. Cit.

111 BARBOSA. Op. Cit.

112 BARBOSA. Op. Cit.

113 BARBOSA. Op. Cit.

114 Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Manacapuru/AM, Manaus/AM, Vitória/ES, Campinas/SP, Santo André/SP, Santos/SP, São Carlos/SP, Cascavel/PR, Londrina/PR, Ananindeua/PA, Belém/PA, Bragança/PA, Santarém/PA, Macapá/AP, Bacabal/MA, Caxias/MA, Codó/MA, Imperatriz/MA, São José de Ribamar/MA, São Luís/MA, Timon/MA, Parnaíba/PI, Teresina/PI, Caucaia/CE, Crato/CE, Fortaleza/CE, Juazeiro do Norte/CE, Pacajus/CE, Pacatuba/CE, Sobral/CE, Parnamirim/RN, Natal/RN, Bayeux/PB, Cabedelo/PB, Campina Grande/PB, João Pessoa/PB, Patos/PB, Santa Rita/PB, Abreu e Lima/PE, Caruaru/PE, Jaboatão dos Guararapes/PE, Paulista/PE, Petrolina/PE, Recife/PE, Vitória de Santo Antão/PE, Arapiraca/AL, Maceió/AL, Palmeira dos Índios/AL, Aracaju/SE, Barreiras/BA, Camaçari/BA, Candeias/BA, Eunápolis/BA, Feira de Santana/BA, Ilhéus/BA, Itabuna/BA, Jequié/BA, Juazeiro/BA, Porto Seguro/BA, Salvador/BA, Teixeira de Freitas/BA, Vitória da Conquista/BA, Belo Horizonte/MG, Betim/MG, Conselheiro/MG, Contagem/MG, Coronel Fabriciano/MG, Governador Valadares/MG, Ibirité/MG, Ipatinga/MG, Juiz de Fora/MG, Lagoa Santa/MG, Mariana/MG, Montes Claros/MG, Muriaté/MG, Pará de Minas/MG, Passos/MG, Pirapora/MG, Poços de Caldas/MG, Pouso Alegre/MG, Sete Lagoas/MG, Teófilo Otoni/MG, Ubá/MG, Uberaba/MG, Uberlândia/MG, Varginha/MG, Cachoeira de Itapemirim/ES, Colatina/ES, Guarapari/ES, Serra/ES, Vila Velha/ES, Araruama/RJ, Barra Mansa/RJ, Belford Roxo/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ, Duque de Caxias/RJ, Itaboraí/RJ, Itaguaí/RJ, Macaé/RJ, Magé/RJ, Niterói/RJ, Nova Iguaçu/RJ, Petrópolis/RJ, Resende/RJ, Rio de Janeiro/RJ, São Gonçalo/RJ, São João de Meriti/RJ, Volta Redonda/RJ, Araçatuba/SP, Araraquara/SP, Araras/SP, Atibaia/SP, Bauru/SP, Birigui/SP, Bragança Paulista/SP, Campinas/SP, Carapicuíba/SP, Catanduva/SP, Cubatão/SP, Diadema/SP, Embu/SP, Franca/SP, Francisco Morato/SP, Guarujá/SP, Guarulhos/SP, Itanhaém/SP, Itapevi/SP, Itaquaquecetuba/SP, Itu/SP, Jacareí/SP, Jaú/SP, Jundiaí/SP, Leme/SP, Limeira/SP, Marília/SP, Mauá/SP, Moji das Cruzes/SP, Osasco/SP, Ourinhos/SP, Piracicaba/SP, Poá/SP, Praia Grande/SP, Presidente Prudente/SP, Ribeirão Preto/SP, Santa Bárbara D'Oeste/SP, São Bernardo do Campo/SP, São José do Rio Preto/SP, São José dos Campos/SP, São Paulo/SP, São Vicente/SP, Sertãozinho/SP, Sorocaba/SP, Taboão da Serra/SP, Taubaté/SP, Apucarana/PR, Arapongas/PR, Campo Largo/PR, Colombo/PR, Curitiba/PR, Fazenda Rio Grande/PR, Foz do Iguaçu/PR, Maringá/PR, Paranaguá/PR, Piraquara/PR, Ponta Grossa/PR, São José dos Pinhais/PR, Umuarama/PR, Blumenau/SC, Brusque/SC, Criciúma/SC, Florianópolis/SC, Iap-

nas Roraima e Tocantins não contam com CENTRO POP. A maioria dos CENTROS POP está localizada na região Sudeste, seguida da Nordeste, conforme tabela abaixo¹¹⁵:

Tabela 8 - Quantidade de Centros Pop, por região

	Quantidade de Centros Pop	%
Região Centro-Oeste	14	6,1
Região Nordeste	56	24,6
Região Norte	10	4,4
Região Sudeste	106	46,5
Região Sul	42	18,4
Total	228	100,0

O estado que conta com o maior número de CENTROS POP é São Paulo, seguido de Minas Gerais, conforme tabela:

Tabela 9 - Quantidade de Centros Pop, por UF

	Quantidade de Centros Pop	%
AC	1	0,4
AL	4	1,8
AM	2	0,9
AP	1	0,4
BA	17	7,5
CE	8	3,5
DF	2	0,9
ES	6	2,6
GO	5	2,2
MA	8	3,5
MG	26	11,4
MS	5	2,2
MT	2	0,9
PA	5	2,2
PB	6	2,6
PE	8	3,5
PI	2	0,9
PR	20	8,8
RJ	18	7,9
RN	2	0,9
RO	1	0,4
RS	13	5,7
SC	9	3,9
SE	1	0,4
SP	56	24,6
Total*	228	100,0

*RR e TO não possuem Centro POP

tajaí/SC, Joinville/SC, Lages/SC, Rio do Sul/SC, São José/SC, Cachoeirinha/RS, Canoas/RS, Caxias do Sul/RS, Gravataí/RS, Novo Hamburgo/RS, Passo Fundo/SC, Pelotas/RS, Porto Alegre/RS, Rio Grande/RS, São Leopoldo/RS, Viamão/RS, Campo Grande/MS, Corumbá/MS, Dourados/MS, Ponta Porã/MS, Três Lagoas/MS, Rondonópolis/MT, Várzea Grande/MT, Anápolis/GO, Aparecida de Goiânia/GO, Formosa/GO, Goiânia/GO, Valparaíso de Goiás/GO, Brasília/DF.

115 BRASIL. **Censo SUAS 2019** – Resultados Nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, Centro Pop. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Março de 2020.

A maior parte dos CENTROS POP está localizada em cidades de grande porte e a quase a totalidade das unidades funcionam cinco dias por semana, conforme tabelas a seguir¹¹⁶:

Tabela 10 - Quantidade de Centros Pop, por porte populacional

	Quantidade de Centros Pop	%
Grande	167	73,2
Médio	18	7,9
Metrópole	43	18,9
Total	228	100,0

Tabela 11 - Horário de funcionamento - Dias por semana:

	Quantidade de Centros Pop	%
5 dias por semana	205	89,9
6 dias por semana	1	0,4
7 dias por semana	22	9,6
Total	228	100,0

De acordo com dados do CENSO SUAS 2019¹¹⁷, não há uma frequência significativa de encaminhamentos dos usuários dos CENTROS POP às repúblicas, voltadas às pessoas em processo de saída das ruas, e aos programas de aluguel social e habitação popular, conforme demonstra tabela abaixo. Trata-se de um dado relevante, uma vez que internacionalmente a questão da habitação vem sendo entendida como central para a resolução do problema da população em situação de rua, como já exposto no item 1.3.

Tabela 12- Frequência de encaminhamento

	Nunca		Raramente		Às vezes		Frequentemente	
	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%
República para adultos em processo de saída das ruas	0	0	9	3,90	10	4,40	18	7,90
Programas de Aluguel Social	1	0,40	28	12,30	41	18,00	20	8,80
Programas de Habitação Popular	1	0,40	49	21,50	54	23,70	36	15,80

O Serviço Especializado em Abordagem Social também tem como referência política assistencial municipal para a população de rua desenvolvida tendo como fundamento a prática desenvolvida pela Pastoral do Povo de Rua: o Serviço de Abordagem para a População de Rua, criado em 1994, no município de Belo Horizonte, que emergiu diante da ameaça de desocupação de moradias estabelecidas em vias e espaços públicos, buscando alterar a forma como as operações de controle dos espaços urbanos eram executadas. “Estar na rua, junto com o povo da rua, escutando seus desejos e necessidades compreendia uma prática fundante da perspectiva da Pastoral de Rua (integrante do Fórum), de

¹¹⁶ BRASIL. Op. Cit.

¹¹⁷ BRASIL. Op. Cit.

modo que foi apresentada como alternativa ante a lógica de “limpeza urbana” que era a praxe nas ações governamentais”¹¹⁸.

Hoje, segundo dados do CENSO SUAS 2019, a maioria dos CENTROS POP oferta o Serviço Especializado em Abordagem Social com equipe exclusiva, conforme ilustra tabela abaixo¹¹⁹:

Tabela 13 - Serviço especializado em abordagem social

	Quantidade de Centros Pop	%
Não realiza, nem possui Serviço de Abordagem referenciado a este Centro POP	28	12,3
Não realiza com a equipe deste Centro POP, mas no município existe Serviço de Abordagem referenciado a este Centro POP	46	20,2
Sim, sem equipe exclusiva para Abordagem	51	22,4
Sim, com equipe exclusiva para Abordagem	102	44,7
Subtotal	227	99,6
Omisso no Sistema	1	0,4
Total	228	100

Relevante acrescentar a informação de que o cofinanciamento federal para tais serviços especializados, de acordo com a última Resolução da CIT¹²⁰, é ofertado aos municípios de médio porte que integrem regiões metropolitanas e aos municípios de grande porte, metrópoles e DF.

Além da Assistência Social, algumas ações que contemplam as especificidades da população em situação de rua se deram em outras áreas, conforme se passará a expor, embora se observe ainda pouca intersectorialidade nas intervenções destinadas a este público, em paradoxo ao intuito exposto na política nacional, que criou inclusive um órgão voltado a esta finalidade, o CIAMP-Rua.

2.6 Outras políticas públicas voltadas à população em situação de rua

A área da saúde também se destaca no que tange ao desenvolvimento de políticas específicas ao segmento de pessoas em situação de rua. Logo após a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, foi criado, através da Portaria nº. 3.305, de 24 de dezembro de 2009, o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua, que tem entre as suas atribuições propor ações para a garantia do acesso pela população em situação de rua aos serviços do SUS (art. 2º, I); apresentar subsídios técnicos e políticos voltados à atenção à saúde da população em

¹¹⁸ ROSA. Op. Cit.

¹¹⁹ BRASIL. Op. Cit.

¹²⁰ MDS. CIT. **Resolução nº 06, de 12 de abril de 2013**. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-n-6-de-12-de-abril-de-2013/#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20crit%C3%A9rios%20de%20elegibilidade,de%20Rua%3B%20para%20o%20Reordenamento>. Acesso em: 05 mai. 2021.

situação de rua (art. 2º, II); elaborar e pactuar propostas de intervenção conjunta nas diversas instâncias e órgãos do SUS (art. 2º, III); participar de iniciativas intersetoriais relacionadas com a saúde desta população (art. 2º, IV); e colaborar com a elaboração, o acompanhamento e a avaliação de ações programáticas do Ministério da Saúde no que se refere à saúde da população em situação de rua (art. 2º, V). Importante destacar também o desenvolvimento de Planos Operativos para Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua, o primeiro relativo aos anos de 2012-2015¹²¹, e o segundo referente aos anos de 2017-2019¹²².

Dentre as iniciativas com maior impacto no cotidiano da população em situação de rua que passaram por discussão do âmbito do Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua destacam-se a dispensa de apresentação de endereço para registro e acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), através da Portaria n. 940/2011 do Ministério da Saúde (art. 23, §1º), e a atuação das equipes do Consultório na Rua, instituídas por meio da Portaria n. 2.488/2011 do Ministério da Saúde, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica, e cujas diretrizes de organização e funcionamento foram estabelecidas pela Portaria n. 122/2011 do Ministério da Saúde. Estas equipes, compostas por profissionais de diferentes formações, atendem em um consultório móvel, promovendo o cuidado em saúde e sensibilização quanto à redução de danos¹²³.

A política pública federal do Consultório na Rua também foi inspirada por iniciativas municipais predecessoras, a dos Consultórios de Rua, que surgiram em 1999, na cidade de Salvador, voltados ao atendimento de meninos e meninas em situação de rua usuários de substâncias psicoativas, e a das Equipes de Saúde da Família sem Domicílio, que surgiram em 2002, em Belo Horizonte, com o objetivo de propor atendimento à saúde das pessoas em situação de rua de forma itinerante. Estas experiências foram fundamentais para a criação do Consultório na Rua, visto que a junção destas duas políticas culminou na proposta da atenção básica de cuidado integral à saúde da população em situação de rua, não se restringindo aos cuidados relativos ao uso abusivo de substâncias psicoativas, o que atendeu aos anseios do MNPR que defendia a atenção às diferentes necessidades de saúde das pessoas em situação de rua¹²⁴. Assim ilustra a figura¹²⁵:

121 Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/PLano_Operativo_para_Implementa%C3%A7%C3%A3o_de_A%C3%A7%C3%B5es_em_Sa%C3%BAde_da_Pop_em_situa%C3%A7%C3%A3o_de_Rua_2012-2015.pdf . Acesso em: 05 maio 2021.

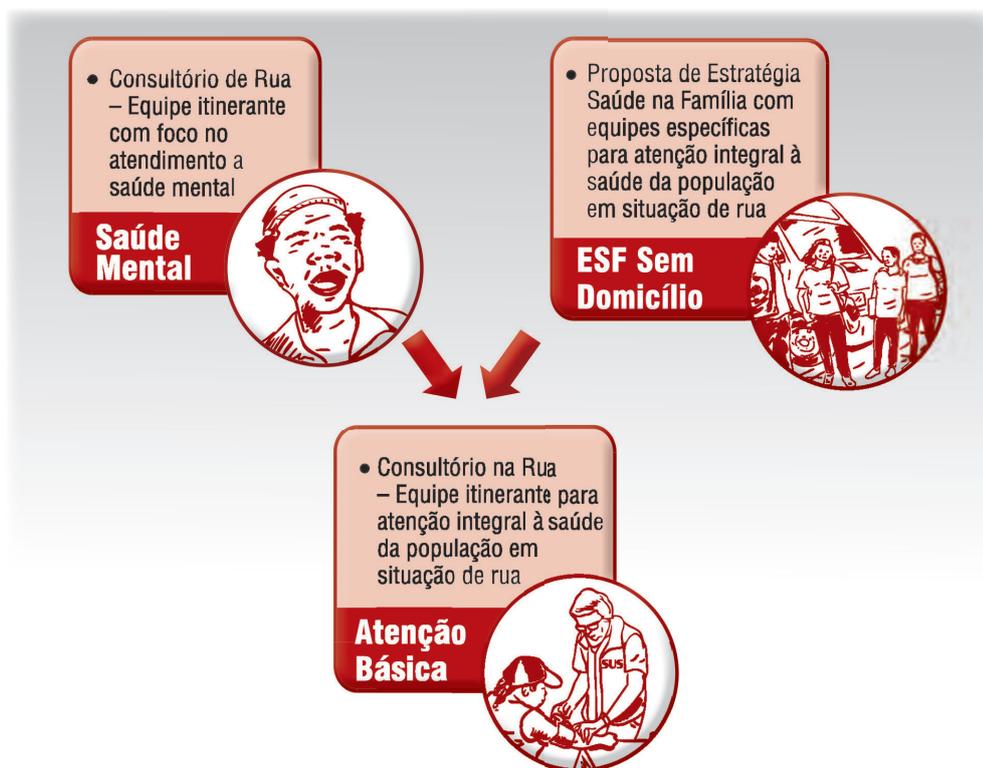
122 Disponível em: http://bvsm.sau.gov.br/bvs/sauolegis/cit/2017/res0031_22_12_2017.html . Acesso em: 05 maio 2021.

123 ROSA. Op. Cit.

124 BARBOSA. Op. Cit.

125 MS. **Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua**. 2012. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual_cuidado_populacao_ rua.pdf . Acesso em: 28 maio 2021.

Figura 1 - Esquema de estruturação do Consultório na Rua



Fontes: Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica (2012)

Como aponta Barbosa¹²⁶, outras iniciativas do governo federal contribuíram para o fortalecimento da estratégia de implementação das equipes do Consultório na Rua, tais como o “Programa Crack é possível vencer!”, lançado em dezembro de 2011, que previa a criação de 308 equipes de Consultório na Rua e que desenvolveu atividades de monitoramento da implementação dessas equipes; e o aumento dos valores de incentivo financeiro de custeio, através da Portaria nº. 1.238/2014 do Ministério da Saúde.

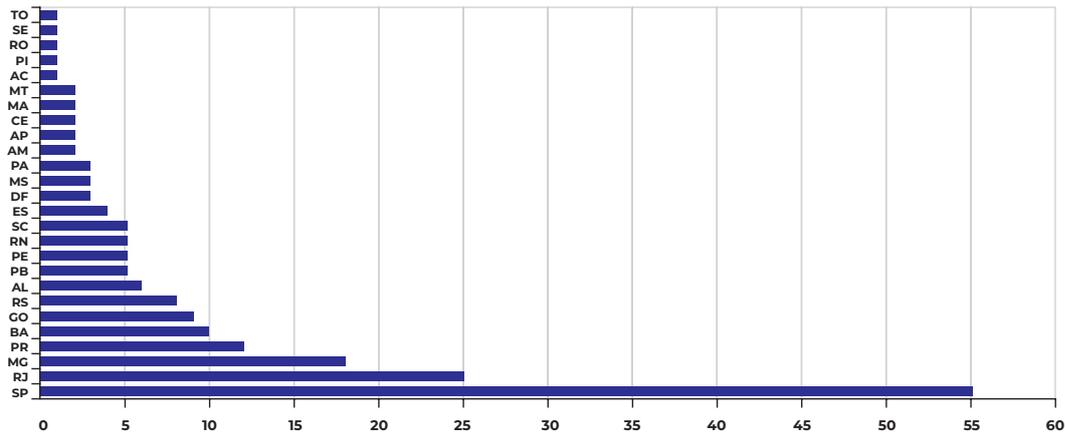
Insta esclarecer que a implementação das equipes nos municípios não se deu da forma esperada. Embora o ritmo de implementação das equipes tenha sido significativo nos primeiros anos - visto que diversos municípios já contavam ou com equipes de Consultório de Rua ou com Equipes de Saúde da Família sem Domicílio, o que levou apenas à adequação destas políticas à política federal do Consultório na Rua -, diante da baixa adesão posterior, o governo federal precisou adotar estas outras formas de incentivo à adesão dos municípios¹²⁷. Atualmente, existem 164 equipes em funcionamento, conforme gráfico abaixo¹²⁸:

126 BARBOSA. Op. Cit.

127 BARBOSA. Op. Cit.

128 IPEA. **Nota Técnica População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia**: um levantamento das medidas municipais emergenciais. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10078/1/NT_74_Diest_Disoc_Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua%20em%20Tempos%20de%20Pandemia.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

Gráfico 8 - Equipes de Consultórios na Rua: modalidades I, II e III



Fontes: Ministério da Saúde/Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil (CNES) (fev./2020)

Importante destacar ainda que embora as equipes de Consultório na Rua (CR) priorizem o cuidado no local, dependendo da necessidade do usuário, também atuam junto aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), aos serviços de Urgência e Emergências e a outros pontos de atenção da rede de saúde e intersetorial¹²⁹. Insta esclarecer que o CAPS emergiu como referência de um novo modelo assistencial em saúde mental direcionado à atenção comunitária, em contraposição ao modelo manicomial, marcado pela institucionalização da pessoa com transtorno mental. Existem seis tipos de CAPS, segundo porte ou complexidade dos atendimentos¹³⁰. No que tange à população em situação de rua, cumpre ressaltar a importância de articulação do CR com o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD), visto que parte significativa deste segmento faz uso abusivo de substâncias psicoativas.

Apesar disto, há orientação recente da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, por meio da Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020¹³¹, de atuação das Comunidades Terapêuticas (CTs) junto à população em situação de rua, o que é considerado pelos movimentos sociais um retrocesso no âmbito das políticas sobre drogas. Em nota pública, estes movimentos argumentam que esta orientação “coaduna com a intensificação de um projeto de mercantilização e manicomialização do cuidado na área; mais especificamente, no que se refere à população em situação de rua, trata-se da continuidade – também recrudescida – de higienização social que assola nossa sociedade historicamente”¹³².

129 MS. **Consultório na Rua: cuidado para todos**. 2015. Disponível em: <http://www.blog.saude.gov.br/index.php/promocao-da-saude/50077-consultorio-na-rua-cuidado-para-todos> . Acesso em: 25 maio 2021.

130 JALEKO. **CAPS – Entenda de uma forma clara o que são e como funcionam**. Disponível em: <https://blog.jaleko.com.br/centros-de-atencao-psicossocial-caps/> . Acesso em: 25 maio 2021.

131 MC. **Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de-2020-257197675> . Acesso em: 25 maio 2021.

132 MNPR E OUTROS. **10 Motivos contrários à atuação das Comunidades Terapêuticas junto à População em Situação de Rua (Portaria 69/2020)**. 2020. Disponível em: <http://ces.saude.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/10-motivos-contr%C3%A1rios-%C3%A0-atua%C3%A7%C3%A3o-das-CTs-junto-%C3%A0-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf> . Acesso em: 25 maio 2021.

São apontados diversos motivos para justificar a contrariedade em relação às CTs, tais como o fato do financiamento público às CTs contribuir para o desmonte das instituições e propostas públicas do SUS e SUAS¹³³ e ir de encontro também às evidências científicas sobre o cuidado comunitário em liberdade e a importância da redução de danos; além de desconsiderar as violações de direitos humanos apontadas por inúmeros estudos, bem como o princípio da laicidade¹³⁴; e, especificamente em relação ao segmento de população em situação de rua, o dado de que as poucas experiências exitosas em relação ao uso abusivo de substâncias psicoativas deste público serem ligadas a políticas públicas de redução de danos em contexto de liberdade, tais como o Programa “De Braços Abertos”, já exposto no item 1.3.

No que tange às políticas de direitos humanos, em 2011, houve a criação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), com sede em Belo Horizonte, visando atender ao previsto nos artigos 7^o¹³⁵ e 15¹³⁶ do Decreto nº. 7.053/2009. Este centro funcionou ininterruptamente de 2011 a 2014, tendo, após um período de interrupção, voltado a funcionar em 2017. Atualmente a sede do CNDDH funciona em Belo Horizonte (MG), com núcleos em funcionamento nas cidades de Salvador (BA), Fortaleza (CE), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Brasília (DF)¹³⁷. Este órgão atua no registro de denúncias de violações à população em situação de rua e na orientação para acesso a direitos¹³⁸.

Outras demandas almejadas pela política nacional ainda permanecem inalcançadas, com destaque para a necessidade de criação de políticas específicas de segurança alimentar, moradia, educação e cultura, além da necessidade de inclusão do segmento no Censo Nacional do IBGE¹³⁹.

A questão da segurança alimentar da população em situação de rua ganha ainda mais relevância no contexto atual de pandemia do COVID-19, visto que esta problemática em geral foi agravada no país. Segundo pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), mais de 116,8 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar ou passando fome no Brasil, quantitativo este que representa mais da metade do número de brasileiros, englobando pessoas que não se alimentam como deveriam, com qualidade e em quantidade

133 É exposto na nota que até junho de 2019 houve uma destinação de R\$ 153, 7 milhões às CTs, enquanto aos CAPS AD, política pública, foi destinado R\$ 158 milhões, de forma que a verba gasta com as CTs poderia ser revestida para sanar as lacunas assistenciais existentes, por meio do fortalecimento dos dispositivos públicos.

134 É exposto na nota levantamento do IPEA de 2017 que aponta que 82% das CTs possuía vinculação religiosa, principalmente com instituições evangélicas e católicas, e que na maioria das casas eram adotadas práticas como leitura da bíblia, cultos, missas e orações como parte do tratamento oferecido aos usuários de drogas, embora o financiamento estatal nos casos de vinculação religiosa fira o princípio constitucional de laicidade.

135 Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: VII – implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua.

136 Art. 15 A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República instituirá o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, destinado a promover e defender seus direitos, com as seguintes atribuições: II – apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua, em âmbito local.

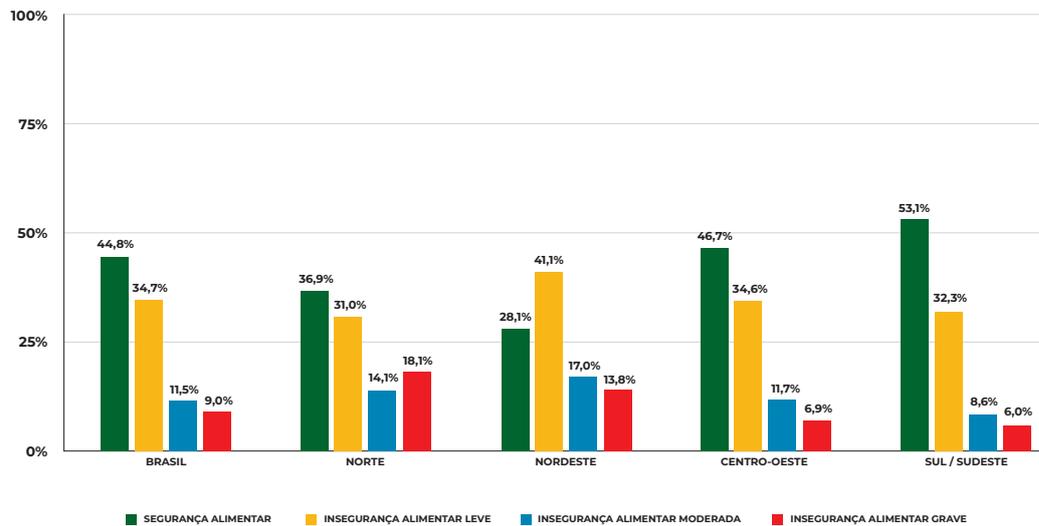
137 Disponível em: <https://www.ceddmg.org/cnddh>. Acesso em: 06 maio 2021.

138 ROSA. Op. Cit.

139 ROSA. Op. Cit.

suficiente. A região Nordeste apresenta os piores indicadores, com apenas 28,1% da população em situação de segurança alimentar, 41,1% da população em situação de insegurança alimentar leve, 17% da população em situação de insegurança alimentar moderada e 13,8% em situação de insegurança alimentar grave, conforme gráfico abaixo¹⁴⁰:

Gráfico 9 - Distribuição proporcional dos domicílios por nível de Segurança/Insegurança Alimentar no Brasil e macrorregiões. VigiSAN Inquérito SA/IA - Covid-19, Brasil, 2020.



Importante destacar, no que diz respeito à oferta de alimentação no âmbito das políticas específicas voltadas à população em situação de rua, que a maioria dos CENTROS POP oferece lanche/café da manhã (94,3%), almoço (75,9%) e lanche/café da tarde (73,7%), enquanto poucas unidades oferecem jantar (23,2%) e lanche/café da noite (5,7%). Na maior parte das unidades, a alimentação é oferecida no espaço do próprio CENTRO POP (95,3%), embora em alguns casos seja oferecida no espaço do Restaurante Popular ou em outra unidade pública ou privada. Assim ilustram as tabelas¹⁴¹:

Tabela 14 - Refeições oferecidas aos usuários do Centro Pop

	Sim		Não		Total	
	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%
Lanche/Café da Manhã	215	94,3	4	1,8	219	96,1
Almoço	173	75,9	46	20,2	219	96,1
Lanche/Café da Tarde	168	73,7	51	22,4	219	96,1
Jantar	53	23,2	166	72,8	219	96,1
Lanche/Café da Noite	13	5,7	206	90,4	219	96,1

140 REDE PENSSAN. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGI-SAN_Inseguranca_alimentar.pdf . Acesso em: 06 maio 2021.

141 BRASIL. Op. Cit.

Tabela 15 - Local em que as refeições oferecidas aos usuários do Centro Pop: Restaurante Popular

	Sim		Não		Total	
	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%
Lanche/Café da Manhã	5	2,3	210	97,7	215	100,0
Almoço	32	18,5	141	81,5	173	100,0
Lanche/Café da Tarde	1	0,6	167	99,4	168	100,0
Jantar	5	9,4	48	90,6	53	100,0
Lanche/Café da Noite	0	0	13	100,0	13	100,0

Tabela 16 - Local em que as refeições oferecidas aos usuários do Centro Pop: Em outra unidade pública ou privada

	Sim		Não		Total	
	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%
Lanche/Café da Manhã	11	5,1	204	94,9	215	100,0
Almoço	17	9,8	156	90,2	173	100,0
Lanche/Café da Tarde	7	4,2	161	95,8	168	100,0
Jantar	27	50,9	26	49,1	53	100,0
Lanche/Café da Noite	9	69,2	4	30,8	13	100,0

Tabela 17 - Local em que as refeições oferecidas aos usuários do Centro Pop: No espaço do Centro Pop

	Sim		Não		Total	
	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%
Lanche/Café da Manhã	205	95,3	10	4,7	215	100,0
Almoço	128	74,0	45	26,0	173	100,0
Lanche/Café da Tarde	161	95,8	7	4,2	168	100,0
Jantar	21	39,6	32	60,4	53	100,0
Lanche/Café da Noite	4	30,8	9	69,2	13	100,0

Os serviços de acolhimento institucional, por sua vez, em geral oferecem as cinco refeições do dia: café da manhã, almoço, café da tarde, jantar e colação¹⁴². Por seu turno, os Restaurantes populares, equipamentos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), são equipamentos que potencialmente atendem a população em situação de rua, devido ao baixo custo, embora não seja uma política exclusiva¹⁴³. Insta destacar que o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável – CNDDH, em parecer, destaca que os restaurantes populares são equipamentos basilares para a manutenção do direito à alimentação da população em situação de rua, de modo que é fundamental o funcionamento destes equipamentos aos finais de semana¹⁴⁴. Esta questão ficou em evidência significativa no período de pandemia, cumprindo destacar que, diante de solicitação do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, os restaurantes populares em São Luís/MA passaram a ser abertos aos finais de semana¹⁴⁵.

Apesar disto, pesquisas nacionais indicam que as formas mais citadas de acesso alimentar pela população em situação de rua são as carreatas e ações solidárias, seguidas

¹⁴² OLIVEIRA; ALCANTARA. Op. Cit.

¹⁴³ OLIVEIRA; ALCANTARA. Op. Cit.

¹⁴⁴ CNDDH. **Parecer endereçado às autoridades de apoio ao CNDDH (MPMG) sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional e os Restaurantes Populares como garantia do direito da população em situação de rua de Belo Horizonte**. 2013. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/o/folders/1wwwTX4xoFzDxNXcKn3WHKRvYvZ6ugWp7x> . Acesso em: 07 maio 2021.

¹⁴⁵ DPE/MA. **A pedido da DPE/MA, restaurantes populares fornecerão alimentação para pessoas em situação de rua**. 2020. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/6765/a-pedido-da-dpe,-restaurantes-populares-serao-abertos-durante-finais-de-semana-enquanto-perdurar-pandemia-de-covid-19> . Acesso em: 07 maio 2021.

da compra por meio da renda proveniente do trabalho¹⁴⁶. No entanto, frente ao período de pandemia e à diminuição da circulação de pessoas, a renda da população em situação de rua tem ficado comprometida e conseqüentemente seu acesso à alimentação. Por este motivo, Oliveira e Alcântara¹⁴⁷ defendem que embora exista alguma resposta da sociedade para este grave problema, esta atuação não pode substituir o poder público, que tem recursos e estrutura institucional capaz de implementar ações de forma mais ampla e coordenada.

No que diz respeito à criação de políticas específicas de moradia, importante ressaltar que o CIAMP-Rua Nacional aprovou, em plenária do dia 28 de julho de 2016, a priorização da moradia e a disseminação de um conceito e metodologia inspirados no modelo Moradia Primeiro, que visa o imediato acesso da pessoa em situação de rua a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, ao passo que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH, na Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020¹⁴⁸, estabelece diretrizes gerais para a promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, entre as quais consta a de promoção pelos entes federativos de políticas públicas estruturantes, que tenham como objetivo central a construção e execução de planos de superação da situação de rua, adotando estratégias que tenham como centralidade o acesso imediato da população em situação de rua à moradia (art. 14, caput). É orientado ainda que o acesso à moradia esteja vinculado a ações de promoção de trabalho e de renda e outros benefícios e subsídios, até que o beneficiário consiga garantir o seu sustento adequado durante a execução de programas, como o Moradia Primeiro (parágrafo único, art. 14).

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) promoveu em dezembro de 2019 evento para tratar da temática¹⁴⁹, o I Seminário Internacional sobre Moradia para a População em Situação de Rua, no qual foram apresentados e debatidos relatos sobre a implementação do “Housing First” na União Europeia, além dos relatos de experiências latino-americanas desenvolvidas no Chile e no Brasil. Dentre os benefícios apontados no evento destaca-se a questão do custo mais baixo se comparado aos gastos com acolhimento institucional e os resultados mais satisfatórios, uma vez que tem sido observada redução dos sintomas na área de saúde mental, maior bem-estar, satisfação e integração social, evidenciando que a moradia é fundamental para a recuperação da pessoa que se encontrava em situação de rua. À época, a Secretária Executiva do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos admitiu os benefícios da possibilidade de implementação deste novo modelo, considerando os gastos significativos existentes na Secretaria Nacional de Assistência Social com a política de acolhimento e na Secretaria Nacional de Cuidados e Proteção às Drogas, que possui um foco atual voltado às comuni-

146 OLIVEIRA, M. A. de. **Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e acesso à alimentação de pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), 157 f., 2017.

147 OLIVEIRA; ALCANTARA. Op. Cit.

148 CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284> . Acesso em: 07 maio 2021.

149 GOVERNO FEDERAL. **Ministério promove Seminário Internacional sobre moradia para a população em situação de rua**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/dezembro/ministerio-promove-seminario-internacional-sobre-moradia-para-a-populacao-em-situacao-de-rua> . Acesso em: 07 maio 2021.

dades terapêuticas, que não possuem a mesma efetividade dos resultados apresentados pelas experiências do Moradia Primeiro.

Por outro lado, a política habitacional no país, que tem sido focada na produção habitacional subsidiada e financiada, com o programa Casa Verde e Amarela, que substituiu o Minha Casa Minha Vida, deixou de existir a faixa mais baixa do programa, que não tinha juros e contemplava famílias com renda até R\$ 1,8 mil. Essas famílias passam a ser atendidas pelo Grupo 1, que tem taxas a partir de 4,25%, semelhante ao que era oferecido pelo MCMV na faixa 1,5¹⁵⁰. Se o PMCMV já apresentava a tendência de atender mais à lucratividade dos empresários que ao segmento que compõe a maior parte do déficit habitacional - que se concentra nas famílias com renda de até R\$ 1.800,00 (81% do déficit) -, visto que dados já evidenciaram que apenas em torno de um quarto a um terço dos beneficiários do programa nas 20 maiores cidades brasileiras faziam parte do déficit habitacional quantitativo e que, apesar das mais de 5 milhões de unidades entregues, aproximadamente 400 mil unidades no cenário pessimista e 2,1 milhões de unidades no cenário mais otimista representaram impacto na redução do déficit habitacional¹⁵¹, a tendência é que a situação piore com o programa Casa Verde e Amarela.

Além desta mudança relativa às faixas e aos juros do programa, insta destacar que o Governo cortou 98% dos recursos destinados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financia as obras da faixa 1 do antigo Minha Casa Minha Vida - o orçamento inicialmente previsto de R\$ 1,540 bilhão foi praticamente zerado, chegando a R\$ 27 milhões. Com isso, a construção de 250 mil casas já em andamento de contratos anteriores deve ser paralisada, afetando substancialmente o setor da construção civil, além das pessoas mais vulneráveis que seriam contempladas com a moradia¹⁵².

Urge, portanto, a implementação de uma política habitacional que abarque os segmentos em situação de maior vulnerabilidade social no país e que representam o déficit habitacional existente, visto que as políticas que vigoram atualmente não enfrentam este problema, impactando no aumento da população em situação de rua. Com relação a este público, importante a construção de políticas de moradia específicas, tais como o modelo do Moradia Primeiro, que tem sido voltado para as pessoas em situação crônica de rua (pessoas com vivência de longa duração em situação de rua, com problemas de saúde física ou mental e/ou uso abusivo de substâncias psicoativas), o qual inverte a escada de intervenção predominante nos países, que em geral inicia com os centros de alojamento, passando programas residenciais de grupo, culminando no acesso à habitação independente, conforme ilustração abaixo¹⁵³:

150 G1. **Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela**: entenda as diferenças entre os programas. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/10/minha-casa-minha-vida-e-casa-verde-e-amarela-entenda-as-diferencas-entre-os-programas.ghtml> . Acesso em: 12 maio 2021.

151 BRASIL. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pm-cmv.pdf> . Acesso em: 12 maio 2021.

152 UOL. **Governo corta 98% dos recursos do Orçamento para novo Minha Casa Minha Vida**. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/23/governo-corta-98-dos-recursos-do-orcamento-para-novo-minha-casa-minha-vida.htm> . Acesso em: 12 maio 2021.

153 BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **É possível Housing First no Brasil?:** expe-

Figura 2 - Esquema mostrando as diferenças entre o *Housing First* e a intervenção em escada



Fonte: Baseado no Housing First Guide, disponível em: https://housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/06/HFG_full_Digital.pdf

Além desta estratégia, há outras políticas de moradia complementares, como o aluguel social¹⁵⁴, a desapropriação de imóveis urbanos residenciais que não cumprem função social¹⁵⁵, a destinação de imóveis públicos desocupados para a moradia popular¹⁵⁶, além da produção habitacional subsidiada, que atualmente, no âmbito do programa Casa Verde e Amarela, tem baixas possibilidades de abarcar os mais vulneráveis, precisando de ajustes neste sentido.

3. DADOS SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO ESTADO DO MARANHÃO

As dificuldades de realizar um censo da população em situação de rua observadas nas estatísticas nacionais são reproduzidas pelas estatísticas estaduais e municipais, haja vista a carência de estudos quali-quantitativos dedicados a essa temática.

Segundo dados repassados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), através da Secretaria Adjunta de Assistência Social (SAAS), os Serviços

riências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília:MMFDH, 2019.

154 Sobre este ponto, a Resolução nº 40/2020 do CNDH orienta em seu art. 30 que os municípios e o Distrito Federal incluam as pessoas em situação de rua como público-alvo para concessão de subsídio temporário para auxílio habitacional (aluguel social) compatível com o valor de mercado.

155 Sobre este ponto, a Resolução nº 40/2020 do CNDH orienta em seu art. 33 que os entes da federação realizem anualmente o levantamento patrimonial dos imóveis ociosos, com a divulgação deste levantamento, inclusive ao Ministério Público, a fim de avaliar e promover o redirecionamento desses imóveis à população em situação de rua.

156 Sobre este ponto, a Resolução nº 40/2020 do CNDH orienta em seu art. 30 que os municípios e o Distrito Federal incluam as pessoas em situação de rua em programa e/ou ação de "locação social", consistindo na transferência do usufruto dos imóveis ociosos de propriedade do Estado para a garantia de moradia/habitação às pessoas em situação de rua.

de Acolhimento ainda não possuem um sistema de Registro Mensal de Atendimento – RMA, realizado pelo Governo Federal, como já acontece com os Serviços das Projeções Básica e de Média Complexidade, de forma que os únicos dados de acesso disponíveis são as informações do Cadastro Único gerido pelo Governo Federal, que é realizado por meio da ferramenta CECAD¹⁵⁷.

Com base nestes dados disponíveis no CECAD, que podem apresentar defasagem temporal de até dois meses em relação aos dados correntes do Sistema do Cadastro Único, o Estado do Maranhão contava, em fevereiro de 2021, com 1.474 pessoas em situação de rua cadastradas, que integram 1.395 famílias nesta condição¹⁵⁸.

A Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – SEMCAS, por sua vez, informou, igualmente, não dispor da informação sobre o número de pessoas em situação de rua no município de São Luís, esclarecendo que possuem apenas dados sobre as pessoas que frequentam diariamente os CENTROS POP. Segundo informado, no ano de 2020, os CENTROS POP de São Luís atenderam 1.446 (mil quatrocentos e quarenta e seis) usuários, e, até maio de 2021, atenderam 617 (seiscentos e dezessete) usuários¹⁵⁹.

4 LEVANTAMENTO SOBRE A OFERTA DE POLÍTICA PÚBLICA DEFICITÁRIA, OU MESMO AUSÊNCIA DELA, POR REGIÃO, MICRORREGIÃO E MUNICÍPIOS

No que diz respeito à estruturação da política estadual voltada à população em situação de rua, foi informado que a SEDES integra atualmente Grupo de Trabalho no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social voltado à construção do Plano de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua do Estado do Maranhão, existindo a previsão de evento voltado à elaboração deste plano a ser realizado em junho de 2021¹⁶⁰. A SEDES também elencou os serviços de média e alta complexidade (CENTROS POP e Acolhimentos Institucionais) ofertados no Estado do Maranhão à população

157 SEDES. OFÍCIO Nº 01/2021 – GAB/SAAS/SEDES. Em resposta ao Ofício nº 162021 – SECINST/PGJ.

158 SEDES. Op. Cit.

159 SEMCAS. Ofício nº 532/2021 – GAB – SEMCAS. Em resposta ao Ofício SECINST – 15/2021.

160 SEDES. Op. Cit.

em situação de rua¹⁶¹, ressaltando que todos são municipalizados, bem como ações desenvolvidas em decorrência da pandemia do COVID-19¹⁶², dados estes que passarão a ser expostos, além de outros provenientes de pesquisa em sites institucionais.

4.1 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP)

Segundo informações prestadas pela SEDES¹⁶³, atualmente existem no Maranhão Centros POP's nas regiões Mearim, Timbiras, Cocais, Tocantins, Ilha do Maranhão e Médio Parnaíba, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Centros Pop (proteção social especial de média complexidade)

REGIÃO	MUNICÍPIO	PORTE	CAPACIDADE DE ATEND/MÊS	CONTATOS
Mearim	Bacabal	grande	100 (cem) famílias/ indivíduos	Rua Santa Teresinha, bairro Areia, nº 25, assistencia.social86@hotmail.com (99)981390041
Timbiras	Caxias	grande	100 (cem) famílias/ indivíduos	Praça João Castelo, centro, nº 403 centropopsapjose@hotmail.com (99)35211100
Cocais	Codó	grande	100 (cem) famílias/ indivíduos	Rua Benjamim Costant, bairro São Sebastião, nº 1264 centropopcodoma@hotmail.com (99)81331708
Tocantins	Imperatriz	grande	100 (cem) famílias/ indivíduos	Rua Coronel Manoel Bandeira, Centro, nº 1049 sedesitz@gmail.com (99)35242359
Ilha do Maranhão	São José de Ribamar	grande	100 (cem) famílias/ indivíduos	Rua Getúlio Vargas, bairro São Raimundo, nº 226 semas@sjr.ma.gov.br (98)322440055
Ilha do Maranhão	São Luís	grande	200 (duzentos) famílias/ indivíduos	Rua da Saavedra, Centro, nº147 centropopcentro@gmail.com (98)88650280
		grande	200 (duzentos) famílias/ indivíduos	Estrada de Ribamar, km 2, bairro Aurora, nº 01, centropopcohab@yahoo.com.br (98)988930585
Médio Parnaíba	Timon	grande	100 (cem) famílias/ indivíduos	Rua Firmino José da Silva, bairro Parque Alvorada, nº640 centropoptimonma@outlook.com (99)32125430

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social do estado do Maranhão (SEDES)

161 SEDES. Resposta ao ofício SECINST 30/2020.

162 SEDES. Op. Cit.

163 SEDES. Op. Cit.

4.2 Serviço de Acolhimento Institucional

Segundo informações da SEDES¹⁶⁴ e da SEMCAS¹⁶⁵, atualmente, no Estado do Maranhão, existem unidades de acolhimento mantidas pelo poder público nas regiões de Timbiras, Tocantins, Médio Parnaíba e Ilha do Maranhão, além de unidades mantidas pela sociedade civil na Ilha do Maranhão, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Unidades de acolhimento para pessoas em situação de rua mantidas pelo poder público (alta complexidade)

REGIÃO	MUNICÍPIO	PORTE	CAPACIDADE DE ATEND/MÊS	CONTATOS
Timbiras	Caxias	grande	25 (masculino)	Rua Benedito Leite, 749, Centro
Tocantins	Imperatriz	grande	25 (masculino)	Rua Coronel Manoel Bandeira, 1049, Centro
Médio Parnaíba	Timon	grande	25 (masculino e feminino)	Rua E,S/N, Parque Alvorada.
Ilha do Maranhão	São Luís	metrópole	50 (masculino)	Rua Afonso Pena,349, Centro.
Ilha do Maranhão	São Luís	metrópole	50 mulheres	Rua 16, Quadra 23, Casa 11, Bequimão166
Ilha do Maranhão	São Luís	metrópole	50 adultos e famílias	Rua Nova, nº 02, Quadra H, Sítio Leal, Filipinho167
Ilha do Maranhão	São Luís	metrópole	Unidade aberta durante a pandemia (encerrou suas atividades em dezembro de 2020)	Rua dos Magistrados, nº 97, Olho D'Água.
Ilha do Maranhão	Paço do Lumiar	grande	13 (masculino)	Rua 66, quadra 150, nº 14, Maiobão

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social do estado do Maranhão (SEDES)

Quadro 3 - Unidades de acolhimento para pessoas em situação de rua mantidas pela sociedade civil.

REGIÃO	MUNICÍPIO	PORTE	CAPACIDADE DE ATEND/MÊS	CONTATOS
Ilha do Maranhão	São Luís	metrópole	50 pessoas (adultos e idosos com HIV)	Rua São Gabriel, 128, Fé em Deus.

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social do estado do Maranhão (SEDES)

164 SEDES. Op. Cit.

165 SEMCAS. Op. Cit.

166 Se trata da Unidade de Acolhimento para Mulheres em Situação de Rua – Elisângela Cardoso, que tem capacidade para acolher 50 mulheres, de 18 a 59 anos. A SEDES não havia informado a existência desta unidade, que foi informada pela SEMCAS em ofício.

167 Se trata da Unidade de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias – Casa de Acolhida Temporária, que tem capacidade para acolher 50 adultos e famílias. A SEDES não havia informado a existência desta unidade, que foi informada pela SEMCAS em ofício.

4.3 Consultórios na Rua

Segundo dados da Plataforma Data Sus¹⁶⁸, no Maranhão existem duas equipes de Consultório na Rua, uma em São Luís e uma em Imperatriz, conforme tabela:

Tabela 18 - Equipes de Saúde - Maranhão

Município		Quantidade
TOTAL		2
210530 Imperatriz		1
211130 São Luís		1

Fonte: Data SUS

Importante expor ainda dados sobre os CAPS no Maranhão, visto que, embora não sejam equipamentos voltados exclusivamente à população em situação de rua, atuam no que tange à saúde mental deste público, significativamente afetado pelo uso abusivo de substâncias psicoativas, inclusive por vezes mediante encaminhamento do Consultório na Rua. No Maranhão, existem dez CAPS AD nos municípios de São Luís, Timon, Amarante do Maranhão, Colinas, Imperatriz, Caxias, Coelho Neto, Açailândia e Pedreiras e outros 92 CAPS de outras modalidades¹⁶⁹.

4.4 Equipamentos de Segurança Alimentar

Atualmente, conforme dados disponibilizados no site institucional do governo estadual, o Maranhão conta com 55 equipamentos de segurança alimentar. São 52 Restaurantes Populares, 2 Cozinhas Comunitárias e 1 Banco de Alimento¹⁷⁰. Os Restaurantes Populares estão localizados na Ilha do Maranhão (Liberdade, Coroado, Maiobão, Cidade Olímpica, Anjo da Guarda, Sol e Mar, São Francisco e João de Deus) e no interior (Lago da Pedra, Pedreiras, Chapadinha, Zé Doca, Açailândia, Grajaú, Colinas, Santa Luzia, Tutóia, São João dos Patos, Itinga, Imperatriz, Vargem Grande, Godofredo Viana, Bom Jardim, Viana, Balsas, Newton Bello, Centro Novo, Satubinha, Itaipava do Grajaú, São Francisco do MA, São João do Sóter, Jenipapo dos Vieiras, Fernando Falcão, Aldeias Altas, Cajari, Conceição do Lago Açu, Lagoa Grande, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, Serrado, São João do Caru, Santa Filomena, Pedro do Rosário, Araisos, Água Doce do Maranhão, Belágua, Milagres do MA, Brejo de

¹⁶⁸ Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/equipeMA.def> . Acesso em: 13 maio 2021.

¹⁶⁹ MS. **Centro de Atenção Psicossocial**. Disponível em: cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Unidade_Listar.asp?VTipo=70&VListar=1&VEstado=21&VMun=&VSubUni=&VComp= . Acesso em: 25 maio 2021.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=300286#:~:text=5%C3%A3o%2052%20Restaurantes%20Populares%2C%20e%201%20Banco%20de%20Alimento.&text=O%20gestor%20dos%20Restaurantes%20Populares,alimenta%C3%A7%C3%A3o%20servida%20para%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o> . Acesso em: 13 maio 2021.

Areia, Amapá do Maranhão, Primeira Cruz, Santo Amaro, Marajá do Sena)¹⁷¹. As cozinhas comunitárias estão localizadas em Alcântara (Cozinha Comunitária Quilombola de Marudá) e São Luís (Cozinha Comunitária Bequimão)¹⁷². Por sua vez, o Banco de Alimentos do Maranhão, localizado em São Luís, conta com um equipamento apenas, inaugurado em 1º de junho de 2019.

Insta destacar que durante a pandemia foram disponibilizadas carteiras de acesso às refeições nos Restaurantes Populares à população em situação de rua cadastrada no CENTRO POP, para que almocem e jantem sem custo¹⁷³. Além disto, em São Luís, como já citado anteriormente, os restaurantes passaram a funcionar aos finais de semana. Outra medida, visando a segurança alimentar consiste na oferta de jantar a R\$1,00 em todos os Restaurantes Populares do Estado do Maranhão, medida que vigora desde abril de 2021, o que potencialmente pode abarcar as pessoas em situação de rua que não contam com cadastro no CENTRO POP¹⁷⁴.

Somado a estas ações, a SEDES informou em ofício que em decorrência da pandemia: a) ofertou alimentação (almoço e jantar) às pessoas em situação de rua que foram acolhidas no Estádio Castelão, Unidade de Acolhimento emergencial executada pela SEMCAS – Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social, entre os meses de março a julho de 2020; b) forneceu 5.250 quentinhas aos finais de semana e feriados a pessoas em situação de rua, sendo a distribuição realizada pela SEMCAS¹⁷⁵.

5 LEVANTAMENTO DE ENTIDADES, CONSELHOS, FÓRUNS E SUAS PAUTAS

No estado do Maranhão, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) foi implementado em 31 de julho de 2014. Hoje atua em 08 municípios e faz articulações em 40 municípios. Seu coordenador é o Sr. José de Ribamar Marques¹⁷⁶.

Segundo informado pelo coordenador, atualmente estão trabalhando na construção da política estadual da população em situação de rua e do plano estadual de políticas públicas, com a pretensão também de que seja criado neste ano o CIAMP-Rua Estadual, com representantes de órgãos de controle, do sistema de justiça e de organizações da sociedade civil. No momento, segundo informado, existe apenas o CIAMP-Rua de São Luís¹⁷⁷.

171 O IMPARCIAL. **Restaurante popular**. Conheça 29 locais para se alimentar bem com até R\$ 3 no Maranhão. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/gastronomia/2019/08/conheca-29-locais-para-se-alimentar-bem-com-ate-r-3-no-maranhao/> . Acesso em: 12 nov. 2020.

172 Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=304222> . Acesso em: 13 maio 2021.

173 Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=285865> . Acesso em: 13 maio 2021.

174 Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=301656> . Acesso em: 13 maio 2021.

175 SEDES. Op. Cit.

176 Informações repassadas pelo coordenador José de Ribamar Marques.

177 Informações repassadas pelo coordenador José de Ribamar Marques.

As principais pautas apontadas pelo coordenador do MNPR/MA como políticas estruturantes para a população em situação de rua foram¹⁷⁸:

- a) Habitação (Moradia Primeiro);
- b) Saúde;
- c) Educação;
- d) Trabalho e Geração de Renda.

A Pastoral do Povo da Rua, entidade ligada à Igreja Católica, também atua em São Luís e sua coordenadora é a Sra. Zenilde Ferreira Bezerra.

Importante destacar ainda que o Fórum Estadual dos Usuários do SUAS do Maranhão (FEUSUAS) atua nas pautas ligadas à população em situação de rua. Seu coordenador é o Sr. Jairo Maciel Almeida Dias.

Igualmente, o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS, criado pela Lei Estadual nº 6.519, de 21 de dezembro de 1995, composto por 18 (dezoito) membros e respectivo suplentes, sendo 09 (nove) representantes do poder público, incluindo um representante dos municípios, e 09 (nove) representantes da Sociedade Civil, dentre representantes de Usuários ou de organizações de Usuários, das Entidades e Organizações de Assistência Social e dos Trabalhadores do Setor, possui no seu âmbito Grupo de Trabalho voltado à política pública da população em situação de rua. O Presidente do CEAS é também o Sr. Jairo Maciel Almeida Dias.

6 EXPERIÊNCIAS NORMATIVAS OU EMPÍRICAS DO CNMP, CNDH E DE INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

6.1 CNMP

O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP desenvolveu em 2015 o “Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua”¹⁷⁹, voltado aos membros do Ministério Público nacional para orientar sua atuação, diante da complexidade que envolve o tema. Neste guia, foram estabelecidas as seguintes diretrizes de atuação: a) Em relação à atuação dos agentes estatais; b) Em relação à liberdade pessoal; c) Em relação aos direitos econômicos e sociais; d) Acerca dos direitos à pluralidade e à fraternidade

¹⁷⁸ Informações repassadas pelo coordenador José de Ribamar Marques.

¹⁷⁹ CNMP. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/8969-guia-de-atuacao-ministerial-defesa-dos-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

No que tange à atuação dos agentes estatais, o Ministério Público, conforme o Guia, deve primar pela prevenção da violência e de quaisquer ações que traumatizem esta população, cabendo aos promotores de justiça¹⁸⁰:

I - Assegurar que os agentes públicos, no exercício de todas as atribuições junto às pessoas em situação de rua, primem suas condutas pela urbanidade e pelo absoluto respeito à dignidade da pessoa humana, sendo obrigatório que estejam identificados com o uso do crachá ou de outra forma de identificação funcional, portando-o em local visível durante todo o decorrer do trabalho com aquele grupo populacional;

II - Assegurar que os órgãos e as entidades dos Poderes Públicos Municipal e Estadual ofereçam, no âmbito de suas competências e de maneira cooperativa, processos de formação e capacitação continuados, a fim de definir diretrizes e delimitar o campo legal de atuação dos agentes e, particularmente, com os de segurança pública em sua relação com as pessoas em situação de rua;

III - Assegurar a obtenção de documentos pessoais pelas pessoas em situação de rua, inclusive a gratuidade da segunda via;

IV - Impedir a apreensão ilegal de documentos pessoais e bens pertencentes às pessoas em situação de rua;

IV - Impedir ações vexatórias;

V - Assegurar que, nas abordagens policiais, a revista seja realizada por agentes do mesmo sexo do abordado, devotando especial atenção às mulheres em situação de rua.

Quanto à tutela da liberdade pessoal, o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu recomendações visando a proteção da liberdade em face de atos arbitrários e discriminatórios. Assim, compete ao Ministério Público¹⁸¹:

I - Zelar pela observância da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, para que a internação, em qualquer de suas modalidades, só seja efetivada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes, assim o fazendo mediante laudo médico circunstanciado que aponte os seus motivos; e que a internação compulsória só seja determinada, de acordo com a legislação vigente, pelo juiz competente, que haverá de levar em conta as condições de segurança do estabelecimento quanto à salvaguarda do paciente, dos demais internados e dos funcionários;

II - Impetrar ação de habeas corpus para fazer cessar restrição à liberdade da pessoa em situação de rua presa com fundamento na contraven-

¹⁸⁰ CNMP. Op. Cit.

¹⁸¹ CNMP. Op. Cit.

ção penal de vadiagem (conduta descrita pelo art. 59 do Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941 – Lei das Contravenções Penais);

III - Zelar pela incoerência de prisões arbitrárias ou medidas de restrição de liberdade baseadas em estigmas negativos e preconceitos sociais, tais como as prisões para averiguações;

IV - Adotar medidas judiciais, inclusive a eventual impetração de ação de habeas corpus, para fazer cessar restrição à liberdade decorrente de prisão provisória que se mostre abusiva ou que evidencie intenção de criminalização da pobreza ou de movimentos sociais, promovendo a apuração da responsabilidade pelo abuso de autoridade, nos termos do artigo 653 do Código de Processo Penal.

A proteção e indução de direitos econômicos e sociais das pessoas em situação de rua a partir de atuação ministerial consiste no monitoramento e acompanhamento dos serviços públicos ofertados a essa população, competindo aos membros dos Ministérios da União e dos Estados membros:

I - Zelar para que a abordagem social das pessoas em situação de rua seja feita de maneira responsável, humanizada, especializada e multidisciplinar, respeitando os preceitos e as diretrizes da assistência social e os direitos humanos, por meio de servidores com capacitação adequada para promovê-la, vinculados ao Serviço Especializado em Abordagem Social, conforme a Resolução n. 109 do CNAS, não permitindo o uso das forças de segurança pública, salvo nos casos previstos em lei para a atuação policial;

II - Realizar o mapeamento e a estruturação da rede de proteção à pessoa em situação de rua do município [...]

III - Zelar pela garantia de que todos os equipamentos e serviços destinados às pessoas em situação de rua no âmbito do SUAS, elencados na Resolução n. 109 do CNAS e regulamentados pela NOB SUAS 2012, operem de acordo com as suas respectivas definições legais;

IV - Recomendar aos agentes públicos cujas atribuições compreendam a gestão do espaço público no trato com as pessoas em situação de rua que limitem-se a empregar os meios estritamente necessários à promoção da disponibilidade e da livre fruição dos espaços públicos, observadas as competências inerentes às suas funções. Quaisquer ações de gestão do espaço público desenvolvidas pelo Poder Público junto às pessoas em situação de rua devem ser precedidas e sucedidas por:

a) Acompanhamento do Serviço Especializado em Abordagem Social;

b) Esclarecimento sobre as condições de acesso ao acolhimento institucional, respeitadas as especificidades de cada indivíduo, bem como a serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, edu-

cação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer e trabalho e renda;

c) Providências para que em nenhuma hipótese os pertences pessoais das pessoas em situação de rua sejam objeto de apreensão pelos agentes públicos, considerados como tais os documentos e bens móveis lícitos que o cidadão em situação de rua possua;

V - O fomento da articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

VI - A garantia de cumprimento da Portaria n. 940/2011 do Ministério da Saúde (art. 23, §1º), que dispensa às pessoas em situação de rua a apresentação de comprovação de endereço para cadastramento e atendimento no SUS;

VII - A fiscalização da obediência ao padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução n. 109 do CNAS), devendo o padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência das pessoas em situação de rua nas cidades ou nos centros urbanos;

VIII - A garantia de implantação dos Centros-POP para os municípios com mais de 300.000 habitantes com pessoas em situação de rua, conforme Portaria MDS n. 381, de 12 de dezembro de 2006, com o devido cumprimento das recomendações técnicas sobre o tema editadas pelo MDS no caderno de “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP” (SUAS e População em Situação de Rua, 2011)¹⁸².

No tocante aos direitos à pluralidade e fraternidade, o Conselho Nacional do Ministério Público estabelece que cabe aos membros¹⁸³:

I - Zelar pelo respeito dos indivíduos e dos diversos entes às diversas formas de manifestação das individualidades e de expressão pessoal, à diversidade étnica de orientação sexual e de identidade de gênero;

II - Incentivar ações educativas que contribuam para a formação de cul-

¹⁸² Este ponto requer atualização, visto a Resolução nº 6, de 12 de abril de 2013, que estabelece que o cofinanciamento federal para o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é ofertado aos municípios de médio porte (acima de 50 mil habitantes) que integram regiões metropolitanas e aos municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes), metrópoles e DF.

¹⁸³ CNMP. Op. Cit.

tura de respeito, ética e solidariedade entre as pessoas em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;

III - Incentivar a divulgação de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra as pessoas em situação de rua.

Importante destacar ainda duas recomendações do CNMP que orientam a atuação do Ministério Público na temática. A Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017, que recomenda a garantia do acesso das pessoas em situação de rua às dependências do Ministério Público brasileiro, sem qualquer formalidade discriminatória¹⁸⁴. E a Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017¹⁸⁵, que dispõe sobre a obrigatoriedade e a uniformização das inspeções em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua pelos membros do Ministério Público.

Além destas orientações do CNMP, importante abordar também as pautas da sociedade civil sobre o tema apresentadas no 2º e no 3º Encontros Nacionais do Ministério Público e Movimentos Sociais^{186,187}, que ocorreram em Brasília, em 2014 e 2015.

Quanto ao que esperar da atuação do Ministério Público no tema da Defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, foram demandados os seguintes pontos no 2º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais¹⁸⁸:

- Garantia do direito de ser ouvido por Membro do MP.
- Combate às “operações de caráter higienista”.
- Conhecimento efetivo do MP acerca da realidade da PSR e que o órgão se faça conhecer por ela.
- Maior articulação do MP na garantia dos direitos da PSR em todos os Estados, com atuação mais efetiva na promoção e defesa dos direitos por meio de políticas públicas, com efetividade e qualidade.
- Tratamento institucional da PSR no MP, e não pontualmente por alguns promotores.
- Mediação entre a PSR e o Poder Público, com maior fiscalização da implantação e execução da Política Nacional para PSR nos Estados e municípios.
- Articulação do CNMP com os Membros do MP nos diferentes Estados promovendo ações integradas.

184 CNMP. **Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-053.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

185 CNMP. **Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

186 CNMP. **Relatório do 2º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais**. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/LIVRO_2%C2%BA_Encontro_de_Movimentos_Sociais_CNMP_WEB_3.pdf. Acesso em: 18 maio 2021.

187 CNMP. **Relatório do 3º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais**. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/completo_3_encontro_de_movimentos_sociais_CNMP_web_4.pdf. Acesso em: 18 maio 2021.

188 CNMP. Op. Cit.

- Garantia de acesso aos direitos independente de porte de documentos.
- Atuação do MP no sentido de garantir a obtenção de documentos, especialmente o registro civil de nascimento.
- Criação da promotoria e/ou coordenadoria com atribuição específica para defesa de direitos da PSR. Caso a demanda não se justifique, constar expressamente da descrição das atribuições das promotorias existentes à defesa dos direitos da PRS.
- Mapeamento do funcionamento dos Comitês de Erradicação do Subregistro e Acesso à Documentação Básica nos estados pelo CNMP, conforme Decreto n. 6.289/2007.
- Desenvolvimento de ferramentas pelo CNMP para garantir a continuidade das ações desenvolvidas pela promotoria de justiça, no caso de afastamentos, licenças, remoções ou promoções.
- Estimulação e mapeamento das ações dos MPs nos Estados voltados à defesa da PSR.
- Apoio por meio de articulação política a fim de garantir a continuidade do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável e ampliação de núcleos para todos os Estados, especialmente a elaboração de uma carta do CNMP em defesa da continuidade do CNDDH.
- Apoio do CNMP regulamentando o acesso da PSR às dependências do MP de modo a evitar qualquer constrangimento, tais como falta de documento, da vestimenta ou por causa do porte de pertences.

Quanto aos valores que devem fundamentar a relação entre o MP e os movimentos sociais, foram apontados no 2º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais os seguintes¹⁸⁹:

- Segurança: interlocução entre MP e PSR sem fragilizar ou expor a PSR.
- Transparência: socialização do encaminhamento das propostas e informação quanto ao andamento das demandas.
- Acolhimento: capacitação para atender as especificidades de cada demanda, prezando sempre pela garantia dos direitos da PSR.
- Democratização: garantia da participação social no planejamento estratégico e criação de outros instrumentos de participação (ouvidoria externa etc.).
- Alteridade: reconhecimento da PSR como sujeito em igualdade de direitos.

¹⁸⁹ CNMP. Op. Cit.

Quanto às oportunidades de atuação conjunta do MP com os movimentos sociais no tema Defesa dos direitos da pessoa em situação de rua, foram apontadas as seguintes no 2º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais¹⁹⁰:

- Realizar campanhas permanentes, cartilhas e outros instrumentos de mobilização/sensibilização, com participação da sociedade civil, com o tema PSR pelo CNMP e todos os ramos do Ministério Público.
- Fomentar a criação de redes e fluxos de atendimento, garantindo intersectorialidade.
- O MP articular em parceria com a sociedade civil e conselhos setoriais junto ao legislativo e ao executivo para a garantia de dotação orçamentária para execução de políticas públicas para a PSR.
- Incluir o tema PSR no curso de formação de novos promotores, sobretudo promovendo encontro deles com os movimentos sociais.
- Garantir participação social no planejamento estratégico e criar outros instrumentos de participação (ouvidoria externa etc.).
- O CNMP estimular a promoção, por todos os ramos do MP, de encontros com movimentos sociais locais ou regionais.

No 3º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais, por sua vez, foram apontadas algumas demandas já deliberadas no encontro anterior, tais como a inclusão da temática da população em situação de rua nos cursos de formação de novos promotores e a garantia de acesso da população em situação de rua às Promotorias, inclusive daqueles que não tenham documentos¹⁹¹.

Outras propostas também foram apresentadas, tais como a criação de espaços de escuta no MP com a população em situação de rua; o atendimento pelo MP à população em situação de rua na própria comunidade em dias específicos; o encaminhamento de questionários acerca da situação da população em situação de rua nos municípios aos Promotores de Justiça das várias comarcas; uma atuação de combate à publicidade que reforça estigmas em relação à população em situação de rua; uma atuação voltada ao enfrentamento de práticas higienistas, tais como jatos de água na PSR; uma atuação voltada ao enfrentamento da violência a este segmento; uma atuação voltada à articulação de políticas públicas voltadas aos novos perfis de pessoas em situação de rua, tais como jovens de classes sociais elevadas com dependência química, estrangeiros, ciganos, indígenas, entre outros, com uma atenção especial ao recorte de gênero¹⁹².

190 CNMP. Op. Cit.

191 CNMP. Op. Cit.

192 CNMP. Op. Cit.

6.2 CNDH

O Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH aprovou a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020¹⁹³, que dispõe sobre as diretrizes para a promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua. O capítulo V da resolução, que aborda “Direitos Humanos e Sistema de Justiça”, contém diretrizes que devem ser observadas pelo Ministério Público, embora outras diretrizes também sejam relevantes, especialmente diante do papel de articulador de políticas públicas. Passaremos a expor algumas diretrizes consideradas de relevante observância.

O art. 11 dispõe que as políticas públicas, o sistema de justiça e de defesa de direitos e as organizações da sociedade civil devem adequar seu atendimento à PSR, considerando suas especificidades, eliminando barreiras ao acesso, tais como documentos, vestimenta, higiene, entre outras. O art. 71, no mesmo sentido, dispõe sobre o direito da PSR ao amplo acesso aos órgãos do sistema de justiça e defesa dos direitos, devendo o atendimento ser prioritário, desburocratizado e humanizado, sem necessidade de agendamento (§1º) e a equipe de atendimento multidisciplinar, com capacitação para a atuação na garantia de direitos da PSR (§2º), não podendo a ausência de documento pessoal, comprovante de residência ou o tipo de vestimenta serem impeditivos do atendimento (§3º). O art. 72 dispõe que o Ministério Público deve estabelecer estratégias que facilitem a escuta e o atendimento da PSR, devendo, além do atendimento nas sedes, ser estabelecidos mecanismos de atendimento itinerante e/ou plantões em equipamentos da assistência social (parágrafo único)¹⁹⁴.

O art. 76 dispõe que os sistemas de justiça devem atuar de forma articulada para criar e fortalecer a rede de proteção interinstitucional à PSR, devendo promover capacitações, assim como estabelecer estratégias de monitoramento das violações de direitos. O art. 78 trata sobre a criação e financiamento pelo Executivo dos Centros de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua, que deve ocorrer de forma articulada com o sistema de justiça. O art. 80 dispõe que o Ministério Público deve atuar de forma articulada com as organizações da sociedade civil, com os CIAMP-Rua e demais órgãos de defesa da PSR, no sentido de fiscalizar e monitorar os serviços públicos destinados à PSR. O art. 81 reza que as instituições do sistema de justiça devem atuar conjuntamente na promoção de políticas que promovam a autonomia da PSR como sujeito de direito. O art. 82 estabelece que o Ministério Público deve criar atribuição específica para atuação na tutela coletiva em favor da PSR, sobretudo nas capitais e cidades com maior concentração de PSR¹⁹⁵.

O art. 83 dispõe que o Ministério Público deve atuar de forma articulada com as organizações da sociedade civil e com os CIAMP-Rua junto ao Legislativo e Executivo,

193 CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284> . Acesso em: 07 maio 2021.

194 CNDH. Op. Cit.

195 CNDH. Op. Cit.

visando a criação, implementação e acompanhamento da política pública para PSR. O art. 86 reza que o Ministério Público e demais órgãos de defesa dos direitos da PSR devem atuar conjuntamente aos órgãos emissores de documentação civil, visando a ampliação do acesso à documentação civil básica¹⁹⁶.

O art. 87 trata sobre a atuação específica das Promotorias da Infância e da Juventude, que devem atuar para evitar ações de afastamento das crianças e adolescentes em situação de rua de suas famílias. O art. 90 dispõe sobre a garantia de participação, proteção e assistência jurídica e psicossocial às crianças ou adolescentes em situação de rua vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais. O art. 92 dispõe que o sistema de justiça deve atuar na prevenção e na mediação de conflitos envolvendo PSR. O art. 93 dispõe que o sistema de justiça deve promover programas de educação em direitos voltado à PSR. O art. 95 reza que o Ministério Público poderá articular com extensões universitárias, grupos de pesquisa, centros/diretórios acadêmicos e escritórios modelos uma atuação para promoção de serviços de orientação jurídica para a PSR.

6.3 ANADEP

A Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) conta com uma Comissão de População em Situação de Rua, que promoveu em agosto de 2020, em parceria com a Escola Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ENADEP), curso sobre o tema “Moradia primeiro (housing first) e a atuação defensorial estratégica”, com o objetivo de capacitação para que a Defensoria Pública possa ser uma instituição articuladora do programa moradia primeiro, inserindo a moradia como eixo central da política pública para a população em situação de rua¹⁹⁷. Esta experiência é relevante para o Ministério Público, que também tem o papel de indutor de políticas públicas.

7 ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO POR INICIATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO

A intervenção do Ministério Público em face das demandas da população em situação de rua é respaldada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, considerada fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º), e pelo objetivo constitucional de erradicar a pobreza e marginalização (art. 3º).

¹⁹⁶ CNDH. Op. Cit.

¹⁹⁷ ANADEP. *Jornada da ANADEP: curso “Moradia primeiro e a atuação defensorial estratégica” tem início*. 2020. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=45660> . Acesso em: 2 maio 2021.

Outrossim, consoante o art. 129 da CF/88, são funções institucionais do Ministério Público: II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Em que pese as prerrogativas judiciais do Ministério Público no sentido de demandar o Poder Judiciário exigindo a implementação dos direitos constitucionalmente garantidos, ressalta-se que a atuação ministerial não está limitada às medidas judiciais, podendo o Ministério Público fomentar a transformação da realidade social através da articulação de entidades, órgãos públicos e pessoas interessadas na promoção dos direitos das pessoas em situação de rua.

A assunção desse papel social de indutor de políticas públicas se apresenta como resposta institucional mais adequada do que a mera atuação judicial, haja vista as questões delicadas, interdisciplinares e multifacetadas que permeiam a situação de rua¹⁹⁸. Nesse sentido corroboram o “Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua” do CNMP; as demandas dos movimentos sociais apresentadas no 2º e no 3º Encontros Nacionais do Ministério Público e Movimentos Sociais; e a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH. Todos estes documentos orientadores ressaltam a atuação de articulação do Ministério Público para criação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

7.1 Do fomento à rede de proteção da pessoa em situação de rua

Como já exposto, historicamente a população em situação de rua foi tratada como ameaça à ordem urbana e caso de polícia, razão pela qual as ações do poder público destinadas a este segmento foram reduzidas durante muito tempo ao controle e repressão. Mesmo com a recente mudança de olhar do Estado brasileiro em relação a este público, que passa a ser visto a partir da ótica da exclusão e da vulnerabilidade, a maior parte dos serviços/ações voltados à população em situação de rua se concentra na área da Assistência Social, carecendo de maior intersetorialidade, sendo evidente, portanto, a importância de maior articulação entre as diversas políticas para condução da superação da situação de rua do cidadão e contenção das diversas violências a que este segmento está mais exposto.

É sabido que a visibilidade da população em situação de rua pelo Poder Público só foi possível a partir da mobilização da sociedade civil diante de graves violações, por meio do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR). Importante, portanto, fortalecer os esforços em prol dos direitos da população em situação de rua, com a construção de redes de proteção, tanto em âmbito municipal quanto estadual, voltadas ao compromisso com a garantia de amplos direitos a esta população diante de situações de violação, compostas não apenas pelo MNPR, como também por outros movimentos

¹⁹⁸ CNMP. *Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: CNMP, 2015.

sociais e ONGs com atuação na temática da defesa dos direitos humanos da pessoa em situação de rua; órgãos governamentais formuladores, executores e fiscalizadores de políticas públicas voltadas a este público (tais como Secretarias municipais e estaduais de Assistência Social, Saúde, Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Habitação, etc.); comitês e conselhos; instituições do sistema de justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, OAB...); grupos de pesquisa e extensão de universidades; entre outros¹⁹⁹.

Neste sentido, em atenção à função constitucional do Ministério Público de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88), incumbe-lhe o fomento à estruturação da rede de proteção da pessoa em situação de rua na circunscrição da comarca, mediante: 01) o mapeamento das entidades da sociedade civil, conselhos, comitês, ONGs, órgãos governamentais, instituições do sistema de justiça voltados à proteção e defesa da população em situação de rua; 02) sistematização das iniciativas voltadas à proteção das pessoas em situação de rua já existentes no âmbito dos referidos órgãos e entidades; 03) realização de audiência pública voltada à articulação dos órgãos e entidades identificados para construção da rede de proteção da pessoa em situação de rua; 04) criação de uma rede de contatos e comunicação periódica entre os participantes; 05) padronização dos procedimentos de recebimento de demandas das pessoas em situação de rua no município, subsidiada pelos dados colhidos nas audiências públicas; 06) criação de fluxograma das diferentes situações; 07) celebração de termo de cooperação entre as entidades e adoção dos fluxogramas, devendo ser definida a coordenação da rede, preferencialmente constituída por gestores municipais.

7.2 Do fomento à construção da política estadual e municipal e à criação dos CIAMPs-Rua Estadual e municipais

O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, estabeleceu que esta política será implementada de forma descentralizada entre todos os entes federativos, que deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população (arts. 2º e 3º).

Por sua vez, o art. 83 da Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH, dispõe que a Defensoria Pública e o Ministério Público, em articulação com as organizações da sociedade civil e com os CIAMP Rua, devem atuar junto ao Legislativo e ao Executivo visando a criação, implementação e acompanhamento da política pública para a população em situação de rua, garantindo a participação, em todas as instâncias, das pessoas em situação ou com trajetória de rua.

¹⁹⁹ CNMP. *Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: CNMP, 2015.

Conforme apontado pela SEDES e pelo MNPR/MA, a política estadual para população em situação de rua ainda está em fase de construção, bem como o plano estadual que instrumentalizará esta política. Igualmente, ainda não foi instituído o CIAMP Rua Estadual, em que pese a política nacional já ter sido instituída há mais de 10 anos. Em nível municipal, segundo informado pelo MNPR/MA, só o município de São Luís/MA conta com CIAMP Rua.

Desta forma, levando em conta a função constitucional do Ministério Público de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88) e as diretrizes do CNDH no mesmo sentido, cabe aos Promotores de Justiça fomentar a criação da política para a pessoa em situação de rua em nível estadual e municipal, a partir da abertura de procedimento administrativo e da tomadas das seguintes providência no âmbito deste: **a)** Encaminhamento ao poder legislativo de minuta de projeto de lei para instituição da política em âmbito local; **b)** Encaminhamento de minuta de decreto e regimento interno ao Poder Executivo dispendo sobre a instituição de CIAMP Rua local.

7.3 Da garantia do acesso da população em situação de rua ao Ministério Público

Considerando que historicamente a população em situação de rua sofre uma série de discriminações, conforme demonstrado pela Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, que apontou que 21,7% dos entrevistados relataram que são frequentemente impedidos de apresentarem-se em órgãos públicos; que estes ambientes devem ser a porta de entrada para o restabelecimento da dignidade e acesso à justiça deste público; que o impedimento de acesso aos prédios públicos às pessoas em situação de rua viola os valores democráticos, restringindo as possibilidades de resolução dos interesses sociais desta população; que o Ministério Público tem o dever institucional de defender a ordem jurídica e de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública destinados à efetivação dos direitos assegurados às pessoas em situação de rua pela Lei e pela Constituição Federal; que no 2º e no 3º Encontros Nacionais do Ministério Público e Movimentos Sociais foi demandada a garantia de acesso da população em situação de rua às Promotorias, inclusive daqueles que não tenham documentos; e que a Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017, do CNMP, recomenda a garantia do acesso das pessoas em situação de rua às dependências do Ministério Público brasileiro, sem qualquer formalidade discriminatória; é relevante que os Promotores de Justiça do Estado do Maranhão assegurem que esta população tenha acesso às dependências da Promotoria independente de situação de asseio ou vestimenta, documentação pessoal, comprovante de residência ou qualquer outra formalidade discriminatória.

Importante ainda, caso a pessoa em situação de rua atendida não possua documentos de identificação pessoal, que os Promotores de Justiça providenciem o encaminhamento, após a realização do atendimento, à unidade de assistência social local para que sejam tomadas as providências para a confecção da documentação, conforme reza

o art. 5º da Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017, do CNMP. Relevante ainda que os Promotores de Justiça tomem as providências necessárias para a garantia à população em situação de rua do atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado, sem a necessidade de agendamento, em cumprimento ao art. 71 da Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH. Importante também que os estagiários, servidores e membros do Ministério Público sejam capacitados para atuação na garantia dos direitos das pessoas em situação de rua, conforme determina a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH, razão pela qual é recomendável que a Escola Superior do Ministério Público promova capacitação neste viés.

Ademais, levando em consideração uma compreensão mais ampla de acesso ao Ministério Público, corroborada pelas demandas dos movimentos sociais no 3º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais, que propõem a criação de espaços de escuta no Ministério Público com a população em situação de rua, bem como o atendimento a este público na própria comunidade em dias específicos, e ainda o art. 72, parágrafo único, da Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH, que estabelece que o Ministério Público deve, além do atendimento na sede, estabelecer mecanismos de atendimento itinerante e/ou plantões em equipamentos da assistência social, para aproximação dos serviços às pessoas em situação de rua, é recomendável que os Promotores de Justiça do Estado do Maranhão titulares de comarca de médio porte (acima de 50 mil habitantes) que integrem regiões metropolitanas ou de comarcas de grande porte (acima de 100 mil habitantes), que contem com pessoas em situação de rua²⁰⁰, promovam atendimento nos equipamentos da assistência social a este público em dias específicos e/ou na própria comunidade.

7.4 Da garantia de abordagem adequada às pessoas em situação de rua

Como exposto no item 1.2, o Brasil é marcado por uma tradição de políticas higienistas em relação à população em situação de rua, casada com aparatos de criminalização, que somados têm ao longo dos anos promovido a limpeza das ruas, com vistas a esconder este público indesejado. Ainda hoje é bastante comum a realização de ações, principalmente de zeladoria urbana, caracterizadas pela violência e desrespeito a este público, com o recolhimento de objetos pessoais, cobertores, colchões, etc., além de relatos de utilização de jatos de água de forma inadequada, atingindo a população em situação de rua e seus pertences²⁰¹.

Não por outro motivo, no 2º e no 3º Encontros Nacionais do Ministério Público e Movimentos Sociais foi demandada uma atuação da instituição de combate às operações de caráter higienista e voltada ao enfrentamento da violência a este segmento²⁰². Em verdade, como

200 Utilizou-se os parâmetros constantes na Resolução nº 6, de 12 de abril de 2013, do Ministério da Saúde.

201 O GLOBO. **Moradores de rua são acordados com jatos de água fria em SP, diz CBN**. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/moradores-de-rua-sao-acordados-com-jatos-de-agua-fria-em-sp-diz-cbn-21607407>. Acesso em: 24 maio 2021.

202 CNMP. Op. Cit.

exposto no item 2.5, o Serviço Especializado em Abordagem Social surgiu justamente como alternativa à lógica de limpeza urbana adotada nas operações de controle dos espaços urbanos, que promoviam, de forma arbitrária e violenta, a desocupação das moradias improvisadas estabelecidas em vias e espaços públicos pela população em situação de rua, sem qualquer abordagem adequada.

Neste viés, a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH²⁰³, e o “Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua” do CNMP²⁰⁴, trazem uma série de dispositivos tratando sobre o combate às práticas higienistas e às violências; sobre a vedação de remoção das pessoas dos espaços públicos, assim como sobre a vedação de recolhimento de documentos e objetos pessoais, visando a garantia da permanência pacífica nos espaços e logradouros públicos e a abordagem adequada à população em situação de rua.

O art. 23 da resolução supracitada dispõe que o Estado deve garantir às pessoas em situação de rua o direito à cidade, o que inclui o direito de permanecer nos espaços públicos, sendo vedada a remoção das pessoas destes espaços pelo fato de estarem em situação de rua. Por sua vez, o art. 24 da referida resolução reza que o domicílio improvisado da pessoa em situação de rua é equiparado à moradia para garantia de sua inviolabilidade e o art. 25 dispõe que o recolhimento de qualquer documento ou objeto pessoal das pessoas em situação de rua configura violação aos direitos dessa população. No mesmo sentido, os arts. 60 e 61 estabelecem que os agentes de segurança pública devem atuar para coibir atos ilegais de retirada de documentos e pertences das pessoas em situação de rua e devem preservar o domicílio improvisado da pessoa em situação de rua²⁰⁵.

O art. 62 da resolução destaca ainda a importância de capacitações continuadas em direitos humanos aos agentes de segurança pública, para que possam atuar como orientadores e garantidores de direitos da população em situação de rua, protegendo-a de violações e contribuindo com informações sobre o acesso a serviços a que tenham direito. O art. 63 trata ainda sobre a necessidade de os agentes de segurança pública primarem suas condutas pela urbanidade e absoluto respeito à dignidade da pessoa humana, devendo, obrigatoriamente, estarem identificados com o uso de crachá ou outra forma de identificação funcional em local visível. O art. 64 dispõe ainda que a situação de rua por si só não configura fundada suspeita que justifique a abordagem e busca pessoal e o art. 65 complementa que, caso a revista pessoal seja indispensável, deve ser assegurado que esta seja realizada por agente do mesmo gênero da pessoa abordada²⁰⁶.

As “Recomendações de Atuação para Profissionais da Segurança Pública em ações junto à População em Situação de Rua”, elaborada pelo Governo do Rio Grande do Sul, traz orientações importantes no que tange à abordagem em geral e de públicos específicos dentro da população em situação de rua, quais sejam, população indígena; população LGBT; travestis e mulheres transexuais; criança e adolescente; pessoa idosa; população negra; mulheres; profissionais do sexo; pessoas com deficiência e migrantes. Em geral, consta que a abordagem à po-

203 CNDH. Op. Cit.

204 CNMP. Op. Cit.

205 CNDH. Op. Cit.

206 CNDH. Op. Cit.

pulação em situação de rua deve ser preferencialmente realizada pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, salvo nos casos previstos em lei para a atuação policial; que deve haver respeito aos animais de estimação, muitas vezes considerados pelas pessoas em situação de rua como sua família; que para haver a revista precisa haver algum indício de suspeita, não podendo ser utilizado argumento de cor da pele, orientação sexual, gênero, etc²⁰⁷.

Quanto às orientações específicas, recomenda a utilização do termo “indígena” e não “índio”; do termo “pessoa com deficiência” e não “portador de deficiência ou de necessidades especiais”; dispõe que a abordagem policial não pode acontecer baseada na orientação sexual ou identidade de gênero, devendo sempre ser respeitada a identidade social do sujeito, e nem baseada na nacionalidade/origem do sujeito; que o agente público deve ter um olhar acolhedor e humanizado frente às mulheres em situação de rua, buscando avaliar se a mulher se encontra em risco para informá-la sobre os serviços da rede e encaminhá-la; no que tange à abordagem da população negra, o agente deve solicitar que o abordado declare sua raça/cor e não deve utilizar termos pejorativos, discriminatórios ou irônicos; com relação à criança e adolescente em situação de rua, deve ser solicitada a presença do Conselho Tutelar; e, por fim, no que diz respeito à pessoa idosa, o agente deve primar pela utilização de frases curtas e objetivas²⁰⁸.

Visando garantir a abordagem adequada, que observe as disposições dos documentos mencionados, recomendável que os Promotores de Justiça expeçam recomendação, na forma da Resolução 164/2017 do CNMP, nos autos de procedimento administrativo, aos órgãos responsáveis pela gestão do espaço público e aos órgãos de assistência social, saúde, segurança e limpeza pública estaduais e municipais, para que observem as orientações expostas, com destaque para a vedação de remoção das pessoas dos espaços públicos pelo fato de estarem em situação de rua e para a vedação de apreensão de documentos e objetos pessoais; para a importância de identificação do agente; para a prioridade de abordagem deste público pelo Serviço Especializado de Abordagem Social; para a difusão de informações sobre serviços e programas disponíveis na localidade para este segmento; e para a capacitação continuada dos agentes em direitos humanos.

7.5 Da garantia do direito à liberdade

No item 1.2 foi exposto que desde o período imperial, em decorrência de uma visão da população em situação de rua como ameaça à ordem urbana e caso de polícia, iniciou-se a construção de aparatos de criminalização deste segmento, notadamente por meio das contravenções penais de vadiagem e mendicância, em clara violação ao direito à liberdade destes sujeitos. Embora a Lei nº 11.983, de 16 de julho de 2009, tenha revogado o art. 60 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 – Lei de Contravenções Penais, que previa a

207 GOVERNO RIO GRANDE DO SUL. **Recomendações de Atuação para Profissionais da Segurança Pública em ações junto à População em Situação de Rua.** Disponível em: <https://sjcdh.rs.gov.br/upload/arquivos/202001/07134244-cartilha-comite-populacao-em-situacao-de-rua.pdf> . Acesso em: 27 maio 2021.

208 GOVERNO RIO GRANDE DO SUL. Op. Cit.

contravenção penal de “mendigar, por ociosidade ou cupidez”, o art. 59, que prevê a contravenção penal de vadiagem ainda vigora. Como mencionado anteriormente, o dispositivo era amplamente aplicado até a década de 1970 e, embora esteja em significativo desuso na atualidade, ainda se observa alguns casos ligados à população em situação de rua, o que revela a necessidade de especial atenção do Ministério Público, com vistas a evitar restrição ilegal à liberdade, devendo, no caso de prisões ilegais, ser impetrado o habeas corpus e apurada a responsabilidade do agente por abuso de autoridade, conforme o disposto no art. 653 do Código de Processo Penal.

Outras medidas, além da criminalização da população em situação de rua, também ferem o seu direito à liberdade, tais como a remoção dos espaços públicos, já citada no item anterior, e o acolhimento institucional com regras rígidas de convivência. Não por outro motivo, o art. 38 da Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH, dispõe que os serviços de acolhimento institucional devem respeitar a individualidade e privacidade de cada pessoa acolhida, pactuando de forma coletiva as regras de convivência e flexibilizando o horário de entrada e saída de acordo com as necessidades dos usuários, de forma que as pessoas em situação de rua possam se organizar de forma autônoma para estudar, se qualificar profissionalmente e trabalhar²⁰⁹.

Dado o exposto, relevante que os Promotores de Justiça expeçam recomendação, na forma da Resolução 164/2017 do CNMP, nos autos de procedimento administrativo: a) aos órgãos de segurança pública estaduais e municipais recomendando a proibição de tratamento criminal da situação de rua; a inadmissibilidade de revistas pessoais e/ou medidas restritivas de liberdade realizadas com base na condição socioeconômica, cor da pele, orientação sexual, gênero e higiene das pessoas em situação de rua; a vedação a abordagens com violência física, psicológica e/ou moral; b) às secretarias de assistência social municipais, para que promovam a pactuação de forma coletiva das regras de convivência dos serviços de acolhimento institucional, flexibilizando o horário de entrada e saída de acordo com as necessidades dos usuários. Recomendável ainda que os Promotores de Justiça estejam atentos para os casos de prisões ilegais, para que impetrem o habeas corpus e apurem a responsabilidade do agente por abuso de autoridade.

7.6 Da garantia do direito à saúde

Como demonstrado no item 2.6, além da Assistência Social, a área da Saúde foi uma das que mais se destacou no que tange ao desenvolvimento de políticas específicas ao segmento de pessoas em situação de rua, com destaque para a dispensa de apresentação de endereço para registro e acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), através da Portaria n. 940/2011 do Ministério da Saúde (art. 23, §1º), e para a estratégia de criação das equipes dos Consultórios na Rua, instituídas por meio da Portaria n. 2.488/2011 do Ministério da Saúde, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica, e cujas diretrizes de organização e funcionamento foram

209 CNDH. Op. Cit.

estabelecidas pela Portaria n. 122/2011 do Ministério da Saúde.

Como já exposto, estas equipes do CR devem atuar de forma itinerante e sempre articuladas com as demais equipes da atenção básica do território, dos Centros de Atenção Psicossocial, da Rede de Urgência e Emergência e dos serviços e instituições componentes do SUAS. Nos municípios em que não existam CR, o cuidado integral das pessoas em situação de rua deve seguir de responsabilidade das equipes que atuam na Atenção Básica. Conforme cálculo divulgado no site do Ministério da Saúde, o Maranhão pode pleitear ainda o financiamento de três novas equipes de CR, nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar²¹⁰. Atualmente, existem duas equipes de CR, uma em São Luís e uma em Imperatriz, conforme exposto no item 4.3.

No momento atual de pandemia do COVID-19, a população em situação de rua, que já é normalmente mais afetada por patologias, conforme exposto no item 1.4., fica ainda mais vulnerável, visto que as medidas de prevenção ao novo Coronavírus incluem a necessidade de isolamento social e higiene, o que é inviabilizado para quem não tem sequer moradia (ou dispõe de residências provisórias coletivas)²¹¹. Apesar disso, o Brasil não possui dados sobre o quantitativo de pessoas em situação de rua contaminadas pela COVID-19²¹². Apenas a prefeitura de São Paulo divulgou a contabilização de 44 pessoas em situação de rua mortas por COVID-19²¹³.

O IPEA, em levantamento das medidas municipais emergenciais, realizado em 2020, apontou que em São Luís passou a ser feita Abordagem Social acompanhada de profissionais de saúde, assim como triagem médica em abrigos²¹⁴. A SEDES²¹⁵, por sua vez, informou que fizeram aquisição e doação de materiais de higiene e limpeza à SEMCAS, para distribuição à população em situação de rua. Outro dado relevante informado diz respeito à vacinação. Segundo informado pela SEMCAS²¹⁶, nos dias 20 e 21 de maio de 2021 foram vacinados contra a COVID-19 oitenta e sete usuários dos CENTROS POP.

Levando em consideração a fragilidade da garantia do direito à saúde da população em situação de rua, principalmente no momento de pandemia, em que sequer são divulgados dados específicos sobre o impacto neste segmento, relevante que os Promotores de Justiça tomem algumas providências, tais como a expedição de recomendação, na forma da Resolução 164/2017 do CNMP, nos autos de procedimento administrativo, aos órgãos de saúde estadu-

²¹⁰ MS. **CÁLCULO DO NÚMERO MÁXIMO DE NOVAS EQUIPES DE CONSULTÓRIO NA RUA QUE PODERÃO SER FINANCIADAS PELO MS**. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/calculo_equipe_consultorios_na_ rua.pdf . Acesso em: 28 maio 2021.

²¹¹ IPEA. **Nota Técnica População em Situação de Rua em tempos de pandemia**: um levantamento das medidas municipais emergenciais. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200610_nt_74_diset.pdf . Acesso em: 28 maio 2021.

²¹² REDE BRASIL ATUAL. **Brasil não sabe quantas pessoas em situação de rua foram contaminadas pela covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/09/pessoas-situacao-de-rua-contaminadas-covid-19/> . Acesso em: 28 maio 2021.

²¹³ CNN BRASIL. **Prefeitura de SP contabiliza 44 pessoas em situação de rua mortas por Covid-19**. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/05/17/prefeitura-de-sp-contabiliza-44-pessoas-em-situacao-de-rua-mortas-por-covid-19> . Acesso em: 28 maio 2021.

²¹⁴ IPEA. Op. Cit.

²¹⁵ SEDES. Op. Cit.

²¹⁶ SEMCAS. **Ofício nº 532/2021 – GAB – SEMCAS**. Em resposta ao Ofício SECINST – 15/2021.

ais e municipais objetivando que: **a)** divulguem o boletim epidemiológico relativo à COVID-19 estratificado, fazendo constar dados sobre a população em situação de rua; **b)** garantam a dispensa às pessoas em situação de rua da apresentação de comprovação de endereço para cadastramento e atendimento no SUS, em conformidade com a Portaria 940/2011 do Ministério da Saúde; **c)** pleiteiem o financiamento de novas equipes de Consultório na Rua, conforme cálculo divulgado no site do Ministério da Saúde, que indica a possibilidade de novas equipes nos municípios de São Luís, São José de Ribamar e Imperatriz; **d)** observem as diretrizes constantes no “Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua”, expedido pelo Ministério da Saúde, principalmente no que tange à saúde mental, devendo adotar a estratégia de redução de danos, que tem como foco principal a oferta de cuidado integral à saúde do usuário, reduzindo prejuízos decorrentes do uso de álcool e outras drogas, sem necessariamente interferir no uso, visto que a exigência de abstinência e a rigidez na abordagem são estratégias contraproducentes²¹⁷.

7.7 Da garantia do direito à assistência social

No item 2.5 foi exposto que o setor que mais incorporou a temática da situação de rua em seus quadros de ações foi o da Assistência Social, com a previsão de um leque de serviços socioassistenciais voltados especificamente a este segmento, dispostos na Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social, quais sejam: **a)** Serviço Especializado em Abordagem Social; **b)** Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; **c)** Serviço de Acolhimento Institucional (Casa de Passagem e Abrigo Institucional); **d)** Serviço de Acolhimento em República. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos - PAEFI, embora não seja específico deste público, também atende o segmento de população em situação de rua.

Historicamente, como demonstrado no item 2.5, o Acolhimento Institucional (Casa de Passagem e Abrigo Institucional), inserido dentro da Alta complexidade, prevalece como estratégia principal para a proteção social e promoção de “saídas” da situação de rua, sendo o acolhimento em pernoite o mais adotado²¹⁸, conforme corroboram os dados já expostos do Censo SUAS de 2019, os quais apontam que em todo o território nacional há 5768 unidades de acolhimento institucional, sendo 524 abrigos institucionais ou casa de passagem voltados à população em situação de rua e apenas 38 são repúblicas para pessoas adultas em processo de saída da rua. O Maranhão, conforme apresentado no item 4, não conta com o serviço de acolhimento em República, mas apenas com unidades de Acolhimento Institucional. Foi elucidado ainda que este modelo de Acolhimento Institucional foi desde sua origem muito criticado, entendido como um espaço massificado e rígido que não proporcionaria o projeto de retorno à sociedade domiciliada, cumprindo destacar que pesquisa já apontou que o custo médio de um centro de acolhida masculino é de R\$ 965,16 por pessoa por mês, ao passo que

²¹⁷ MS. Op. Cit.

²¹⁸ ROSA. Op. Cit.

nas repúblicas o custo é de em média R\$ 352,99 por pessoa mensalmente, embora este último modelo responda melhor às demandas do segmento²¹⁹.

Neste sentido corroboram relatos de pessoas em situação de rua apresentados em matérias jornalísticas, nos quais explicam os motivos da ida ou não para o acolhimento institucional, que vão desde as regras rígidas de convivência - que incluem horários de entrada e saída inflexíveis, restrição a animais domésticos, proibição de uso de álcool e substâncias psicoativas -, à insalubridade, desrespeito por parte dos funcionários, distância e falta de vagas. Seguem alguns relatos expostos no site da UOL de pessoas em situação de rua de SP²²⁰:

Não gosto de dormir em abrigo, é tudo muito certinho, parece um quartel. E tem outra coisa: aquelas camas tudo juntinhas uma da outra me incomoda bastante. Não gosto de dormir com gente estranha ao meu lado, a gente nunca sabe o que se passa na cabeça, se vão querer fazer alguma coisa. Como é que vou tomar banho com gente que não conheço perto de mim? E tem a Menina Bonita, minha cachorra. Nem todo abrigo aceita que a gente leve. Teve um que aceitou, mas ficava perto da Cracolândia e eu não quero voltar para aquele ambiente. (Relato de Priscila, 42 anos)

Nos albergues, eles obrigam a gente a levantar muito cedo. Eles nos acordam às 6h e mandam a gente embora. Às vezes, a gente não tem para onde ir porque o albergue fica longe. Não temos dinheiro para o ônibus. Outra coisa que eu não gosto é que os funcionários nos tratam como se a gente fosse inferior. Não são todos, mas tem uns que não demonstram respeito pela gente, e eu não admito ser maltratada. Estou há seis anos na rua, desde que meu pai morreu. Não dá para conviver com minha mãe, no Capão Redondo. Ela é muito mandona, autoritária. Eu sei que ela fala para meu bem, mas eu prefiro minha liberdade.

Esta semana tem sido difícil de aguentar com todo esse frio, mas a gente vai se virando. Hoje mesmo apareceu umas pessoas para ajudar, me deram um cobertor. Eu sei que minha vida vai melhorar, que eu vou sair dessa. Eu sinto (Relato de Érica, 20 anos).

No albergue é meio molhado. Você tem que se acertar com as panelinhas do pessoal mais antigo, às vezes eles pedem para levar drogas para dentro. Tem outros que jogam mandinga na gente, ou gostam de bater. Eu prefiro dormir na rua, aqui na Sé. Quando chega a meia-noite, eu durmo numa caixa perto da grade do metrô. Ninguém me incomoda. Prefiro ficar no frio.

Eu sou operador de máquina, preciso tirar um curso de qualificação, mas todo mundo pede comprovante de residência. Eu queria ter direito ao Bol-

219 OBSERVATORIO DO 3 SETOR. **Pandemia evidenciou a vulnerabilidade de quem vive em situação de rua**. 2021. Disponível em: <https://www.google.com.br/amp/s/observatorio3setor.org.br/noticias/pandemia-evidenciou-a-vulnerabilidade-de-quem-vive-em-situacao-de-rua/amp/>. Acesso em: 01 junho 2021.

220 UOL. **Só no frio: moradores de rua explicam por que vão ou não aos abrigos em SP**. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/17/so-no-frio-moradores-de-rua-explicam-por-que-vaou-ou-nao-aos-abrigos-de-sp.htm>. Acesso em: 01 junho 2021.

sa Aluguel porque eu poderia alugar um quartinho e finalmente conseguir meu emprego. Eu não quero ficar na rua. Na rua, batem na gente, os policiais e os guardas nos maltratam, tomam nossa mercadoria. Eu mesmo vendia brinquedo, mas levaram, e agora eu vendo chocolate.

Quando dá para eu comer, eu como, gosto de comprar minha comida. O pessoal gosta de dar comida estragada para morador de rua (Relato Gleimárcio, 33 anos).

Quando está frio assim, o albergue é a única solução. Mas quando fica quente é até melhor ficar na rua. Fica um calor desgraçado dentro do abrigo. O abrigo é uma imundície só, os banheiros são todos sujos, os lençóis soltam pelo, mas não tem outro jeito quando está frio demais.

Morei no Rio de Janeiro por 25 anos, sempre tive trabalho como carpinteiro, na construção. Depois voltei para minha cidade, Itambé (PE), fiquei uns quatro anos, deixei meus filhos para outros criarem no Rio [risos]. Vim para São Paulo. Tem oito anos que eu vivo na rua e durmo nos abrigos. Quando cheguei, me roubaram logo no primeiro dia, na Sé. Eu bebi e o pessoal aproveitou e levou meus documentos, minhas ferramentas. Saio para trabalhar em eventos, carregando coisa. Mesmo o abrigo sendo essa sujeira só, eu tento me manter limpo, compro meu sabonete, meu xampu, toda vez que ganho meu dinheiro.

Tomo minha cachacinha de vez em quando, mas não tenho vícios. A pessoa nunca pode ficar desanimada, as coisas sempre podem melhorar, né? (Relato José Julio, 55 anos).

A pessoa em situação de rua só vai para o albergue quando está frio para evitar morrer congelado. Não porque gosta de ficar em lugares como esse. Aqui nós somos tratados de maneira muita desumana. Muitas vezes nós não recebemos a doação de roupas que chegam nos abrigos, a comida nem sempre é de boa qualidade, os banheiros ficam muito sujos. Os lençóis também. E se você reclamar corre o risco de ser expulso pelos seguranças. A gente sofre muita discriminação.

Eu fui escolhido por meus companheiros para ser o representante deles. Eu estou lutando para que a gente seja respeitado. Eu sou de Salvador, vim para São Paulo tocar com várias bandas, eu era percussionista e dançarino, mas viciiei em cocaína e já tem seis anos que moro nas ruas. Estou me recuperando.

Eu estou trabalhando no Bom Prato, recebo uma ajuda a cada 15 dias. Já é alguma coisa. Quando não tenho nada para fazer, eu vou para biblioteca escrever minhas músicas, meus versos. Leio Alan Kardec, Monteiro Lobato, Shakespeare. Só volto para minha família quando eu estiver curado (Relato Roberval, 30 anos).

Eu até iria, mas o problema é que não tem vaga. A gente liga para o pessoal dos abrigos, dizendo onde está, eles respondem dizendo que vão buscar

e nunca aparecem. Fiquei em uma fila desde as 13h no abrigo Arsenal da Esperança (no bairro da Mooca), e eles me disseram que só tinha cinco senhas para gente que não era cadastrada (Relato João Vitor, 19 anos).

Não por outro motivo, como já colocado no item 7.5, importante que os Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias respeitem a individualidade e privacidade de cada pessoa acolhida, buscando pactuar as regras de convivência de forma coletiva, flexibilizando os horários de entrada e saída de acordo com as necessidades dos usuários. Fundamental ainda, principalmente diante do momento de pandemia do COVID-19, que as unidades possuam estrutura física adequada e condições sanitárias para o seu uso coletivo²²¹.

Insta ainda ressaltar a imprescindibilidade que os municípios acima de 100 mil habitantes, criem serviços específicos do SUAS que atendam à população em situação de rua e que estes equipamentos adotem as providências necessárias para a garantia do acesso do usuário aos benefícios socioassistenciais e ao mundo do trabalho²²². Importante abordar também que os municípios devem regulamentar benefícios eventuais específicos à população em situação de rua, enquadrando-os como “situações de vulnerabilidade temporária”, de acordo com o art. 7º do Decreto nº 6.307/2007²²³. Ademais, a preferência pelo modelo de acolhimento em República é indicada, visto tanto o custo mais baixo, quanto o fato de atender melhor às necessidades da população em situação de rua.

No Maranhão, conforme estimativa do IBGE, existem nove municípios com mais de 100 mil habitantes, são eles: São Luís, Imperatriz, São José de Ribamar, Timon, Caxias, Paço do Lumiar, Codó, Açailândia e Bacabal. De acordo com levantamento já apresentado, feito junto à SEDES, a maioria destes municípios conta com serviços socioassistenciais específicos à população em situação de rua. Assim ilustra o quadro abaixo:

Quadro 4 - Serviços socioassistenciais

MUNICIPIOS	CENTRO POP	ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL
SÃO LUÍS	X	X
IMPERATRIZ	X	X
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	X	
TIMON	X	X
CAXIAS	X	X
PAÇO DO LUMIAR		X
CODÓ	X	
AÇAILÂNDIA		
BACABAL	X	

221 CNDH. Op. Cit.

222 CNDH. Op. Cit.

223 CNDH. Op. Cit.

Dado o apresentado, é recomendável que os Promotores de Justiça inspecionem as unidades e equipamentos que executam os serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua, com a periodicidade mínima anual, visando zelar pela efetividade e qualidade do serviço prestado; pela observância dos postulados das normas relativas à assistência social, bem como identificar eventuais hipóteses de violação dos direitos humanos dos usuários, conforme dita a Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017²²⁴, do CNMP.

Considerando ainda o papel de indutor de políticas públicas, é recomendável que os Promotores de Justiça expeçam Recomendação, na forma da Resolução 164/2017 do CNMP, nos autos de procedimento administrativo, aos órgãos de assistência social dos municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes) ou de médio porte (acima de 50 mil habitantes), quando este último faça parte de região metropolitana e conte com população em situação de rua, objetivando:

- a) A implantação de serviços específicos do SUAS que atendam à população em situação de rua, conforme previsão da Resolução nº 109/2009 do CNAS, devendo ser ressaltada a importância de preferência ao Serviço de Acolhimento em República, em detrimento do Acolhimento Institucional;
- b) A regulamentação de benefícios eventuais específicos à população em situação de rua, enquadrando-os como “situações de vulnerabilidade temporária”, de acordo com o art. 7º do Decreto nº 6.307/2007.

Em caso de não atendimento da recomendação, os Promotores de Justiça podem firmar Termo de Ajustamento de Conduta, sem prejuízo de judicialização, caso haja descumprimento deste último.

7.8 Da garantia do direito à moradia

Nos itens 1.2 e 1.3 foi exposto que, embora a população em situação de rua seja bastante heterogênea, existe um elo que as une, a ausência de moradia, motivo pelo qual a questão da habitação vem sendo entendida como o eixo central do enfrentamento à situação de rua. Assim, em que pese a existência de outras questões envolvidas na situação de rua, tais como questões de saúde mental, dependência química, desemprego e desestruturação familiar, a moradia é um fator de estabilização, para a partir deste ponto tratar das demais questões. A partir desta perspectiva, a metodologia do “*Housing First*”, chamado no país de “Moradia Primeiro”, que entende o acesso à moradia permanente e individualizada como primeira etapa do processo de intervenção na população em situação de rua, vem sendo apontada como a principal estratégia no campo das políticas públicas a ser adotada pelos gestores públicos, representando uma mudança na escada de intervenção adotada atualmente, que em geral inicia com os centros de alojamento, passando a programas residenciais de grupo, culminando no acesso à habitação independente, conforme ilustração constante no item 2.6.

²²⁴ CNMP. **Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

O modelo do “*Housing First*”, desenvolvido inicialmente em Nova Iorque, na década de 90, vem sendo implementado progressivamente em diversos países, tais como Canadá, Portugal, Escócia, França, Bélgica, Irlanda e Espanha. O modelo é baseado num conjunto de oito princípios fundamentais, conforme ilustração abaixo²²⁵:

Figura 3 - Modelo *Housing First*



Na maior parte dos países, o público-alvo dos programas que adotam a metodologia do “*Housing First*” tem sido as pessoas em situação crônica de rua (pessoas com vivência de longa duração em situação de rua, com problemas de saúde física ou mental e/ou uso abusivo de substâncias psicoativas). Além do acesso à moradia individualizada, através majoritariamente do aluguel junto ao mercado privado, a metodologia inclui equipes multidisciplinares que garantem o apoio e acompanhamento dos participantes do programa. Os apoios vão desde questões ligadas à manutenção da moradia (tarefas domésticas, planejamento de refeições, decoração do espaço, etc.) até o apoio para o acesso aos serviços sociais, de saúde, nos processos de obtenção/renovação de documentos, na resolução de questões jurídicas e no processo de procura e obtenção de emprego²²⁶. Em alguns programas os participantes contribuem para o pagamento do aluguel com parte do seu rendimento mensal²²⁷. No caso do programa “Casas Primeiro” de Portugal, além do apoio da equipe multidisciplinar, os participantes podem se beneficiar de outra iniciativa, o “Programa de Emprego Apoiado”, “desenhado para facilitar o acesso ao mercado formal de trabalho, a manutenção do emprego e o desenvolvimento de carreiras das pessoas com transtorno mental”²²⁸.

No Brasil, conforme apontado no item 1.3, houve uma experiência bastante exitosa no âmbito do “Programa de Braços Abertos” (DBA), implementado em 2014 pela Pre-

225 BRASIL. Op. Cit.

226 BRASIL. Op. Cit.

227 Em Portugal, na França e na Espanha, por exemplo, os participantes contribuem com 30% dos seus rendimentos mensais.

228 BRASIL. Op. Cit.

feitura de São Paulo, na região da Luz, no centro da capital, conhecida pejorativamente como “Cracolândia”, tendo como público-alvo as pessoas usuárias de substâncias psicoativas em situação de rua que ocupavam 147 barracos no entorno das ruas Helvetia e Dino Bueno. O DBA ofereceu habitação em quartos de hotéis da região, três refeições diárias em restaurante público local, oportunidade de trabalho e renda em serviços de zeladoria municipal e mediação de acesso a serviços de saúde para as pessoas identificadas como “usuárias de crack”, sem a exigência de interrupção do consumo dessa ou de outras drogas²²⁹. Além desta experiência, existem outras iniciativas municipais: **a)** em Curitiba/PR, de iniciativa do Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua – INRua, em parceria com a Mitra da Arquidiocese de Curitiba – o projeto não conta com financiamento do poder público. Neste caso o público-alvo são pessoas com maior grau de autonomia. **b)** em Porto Alegre/RS, de iniciativa da prefeitura municipal, que conta com o público-alvo de jovens e adultos em situação de rua dependentes de substâncias psicoativas²³⁰.

Os resultados das experiências do “Housing First” são bastante exitosos, com altas taxas de permanência na habitação; ganhos em termos de recuperação da saúde física e mental, bem como para a redução do consumo de álcool e outras drogas; redução significativa da utilização das urgências hospitalares, do número de internações em serviços de saúde mental e da intervenção dos sistemas de segurança e justiça; melhores indicadores de integração comunitária; além de ter reduzido os custos do poder público, conforme apontou estudo europeu²³¹:

Os estudos realizados em vários países concluíram que os programas de Housing First têm custos menores do que as respostas de emergência e as respostas de alojamento institucionais (Gaetz, 2012; Patterson, Somers, McIntosh, Sheill, & Frankish, 2008; Pleace & Bretherton, 2013). Um estudo europeu (Pleace & Bretherton, 2013) constatou que os serviços de Housing First geraram anualmente, por pessoa, uma economia de 1.400 € em comparação com os centros de alojamento e de 11.250 € em comparação com os programas residenciais de grupo e com apoio intensivo. Por outro lado, os custos associados às pessoas em situação de rua abrangem também os custos indiretos relativos à utilização de serviços de urgência na área da saúde, às internações hospitalares ou à intervenção do sistema de justiça e de segurança policial.

Não por outro motivo, o CIAMP-Rua Nacional aprovou, em plenária do dia 28 de julho de 2016, a priorização da moradia e a disseminação de um conceito e metodologia inspirados no modelo Moradia Primeiro, e a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do CNDH, dispõe que os entes federativos devem promover políticas públicas estruturantes, que tenham como objetivo central a superação da situação de rua, adotando estratégias

229 RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. “Pesquisa preliminar de avaliação do Programa ‘De Braços Abertos’”. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

230 BRASIL. Op. Cit.

231 BRASIL. Op. Cit.

que tenham como centralidade o acesso imediato da população em situação de rua à moradia, o que deve estar vinculado a ações de promoção de trabalho e de renda e a outros benefícios e subsídios²³².

A resolução reza ainda que os entes federativos devem adotar diversas estratégias para a garantia do direito à moradia da população em situação de rua, não se reduzindo ao “Moradia Primeiro”, tais como a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo para concessão de subsídio temporário para auxílio habitacional (aluguel social); a inclusão das pessoas em situação de rua em programa e/ou ação de “locação social”, consistindo na transferência do usufruto dos imóveis ociosos de propriedade do Estado para a garantia de moradia/habitação às pessoas em situação de rua; e a construção de casas populares para as pessoas em situação de rua, com proposta de carência de tempo para início de pagamento e sem ônus²³³.

Considerando o papel de indutor de políticas públicas do Ministério Público, é recomendável que os Promotores de Justiça expeçam Recomendação, na forma da Resolução 164/2017 do CNMP, nos autos de procedimento administrativo, ao gestor estadual e aos gestores dos municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes) ou de médio porte (acima de 50 mil habitantes), quando este último faça parte de região metropolitana e conte com população em situação de rua, objetivando:

- a) A implantação de programa que adote a metodologia do “Moradia Primeiro” em âmbito municipal e/ou estadual, com público-alvo prioritário de pessoas em situação crônica de rua;
- b) A inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo para concessão de subsídio temporário para auxílio habitacional (aluguel social);
- c) A inclusão das pessoas em situação de rua em programa e/ou ação de “locação social”, consistindo na transferência do usufruto dos imóveis ociosos de propriedade do Estado para a garantia de moradia/habitação às pessoas em situação de rua;
- d) A construção de casas populares para as pessoas em situação de rua, com proposta de carência de tempo para início de pagamento e sem ônus.

A fim de fortalecer a articulação para a implementação de políticas públicas de moradia ao segmento de pessoas em situação de rua, é recomendável ainda que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promova curso sobre o Moradia Primeiro (Housing First) e a Atuação Estratégica do Ministério Público, conforme promovido pela ENADEP visando a atuação da Defensoria Pública neste tema.

Recomendável ainda que os Promotores de Justiça adotem estratégias complementares para a indução das políticas públicas de moradia, tais como a promoção de audiências públicas e diálogos com os gestores públicos.

²³² CNDH. Op. Cit.

²³³ CNDH. Op. Cit.

REFERÊNCIAS

- ABRAMD. **Programa de Braços Abertos do Município de São Paulo**: Entrevista com Myres Maria Cavalcanti. Disponível em: <http://abramd.org/wp-content/uploads/2015/03/SP-DeBra%C3%A7osAbertos.pdf> . Acesso em: 18 mar. 2021.
- ANADEP. **Jornada da ANADEP: curso “Moradia primeiro e a atuação defensorial estratégica” tem início**. 2020. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=45660>. Acesso em: 2 maio 2021.
- BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. 2018. 120f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – IPEA, Brasília, 2018.
- BERNARDO, Kátia Jane Chaves. **Envelhecer em Salvador: uma página da história (1850-1900)**. 2010. 333f. Tese (Doutorado em História Social) – UFBA, Salvador, 2010.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua**: relatório. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf> . Acesso em: 19 mar. 2021.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf . Acesso em: 10 mar. 2021.
- BRASIL. **Censo SUAS 2019** – Resultados Nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, Centro Pop. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Março de 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento e dá outras providências.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil**. Brasília:MMFDH, 2019.
- BRASIL. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-presenca-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pm-cmv.pdf> . Acesso em: 12 maio 2021.
- CATRACA LIVRE. **Indignado, Padre Júlio Lancelotti tira pedras de viaduto a marretadas**. 2021. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/indignado-pa->

dre-julio-lancelotti-tira-pedras-de-viaduto-a-marretadas/ . Acesso em: 11 mar. 2021.
CNAS. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf . Acesso em: 13 abr. 2021.

CNDDH. **Parecer endereçado às autoridades de apoio ao CNDDH (MPMG) sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional e os Restaurantes Populares como garantia do direito da população em situação de rua de Belo Horizonte.** 2013. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1wwTX4xoFz-DxNXcKn3WHKRvYvZ6ugWp7x> . Acesso em: 07 maio 2021.

CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284> . Acesso em: 07 maio 2021.

CNJ. **Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021.** Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/files/2021/03/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-CNJ-n%C2%BA-90-de-2021.pdf> . Acesso em: 23 mar. 2021.

CNN BRASIL. **Prefeitura de SP contabiliza 44 pessoas em situação de rua mortas por Covid-19.** 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/05/17/prefeitura-de-sp-contabiliza-44-pessoas-em-situacao-de-rua-mortas-por-covid-19> . Acesso em: 28 maio 2021.

CNMP. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/8969-guia-de-atuacao-ministerial-defesa-dos-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua> . Acesso em: 17 de maio de 2021.

CNMP. **Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-053.pdf> . Acesso em: 17 maio 2021.

CNMP. **Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf> . Acesso em: 17 maio 2021.

CNMP. **Relatório do 2º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais.** Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/LIVRO_2%C2%BA_Encontro_de_Movimentos_Sociais_CNMP_WEB_3.pdf . Acesso em: 18 maio 2021.

CNMP. **Relatório do 3º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais.** Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/completo_3_encontro_de_movimentos_sociais_CNMP_web_4.pdf . Acesso em: 18 maio 2021.

DPE BAHIA. **VOZES POR RUA – Das ruas à coordenação nacional do movimento que luta pela garantia de direitos da população em situação de rua.** 2020. Disponível em: <http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/vozes-por-rua-das-ruas-a-coordenacao-nacional-do-movimento-que-luta-pela-garantia-de-direitos-da-populacao-em-situacao-de-rua/> . Acesso em: 18 mar. 2021.

DPE/MA. **A pedido da DPE/MA, restaurantes populares fornecerão alimentação para pessoas em situação de rua.** 2020. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/6765/a-pedido-da-dpe,-restaurantes-populares-serao-abertos-durante-finais-de-semana-enquanto-perdurar-pandemia-de-covid-19> . Acesso em: 07 maio 2021.

EL PAIS. **Cracolândia: Dória, um prefeito que não entende de gente.** 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/26/politica/1495830499_134676.html . Acesso em: 11 mar. 2021.

EL PAIS. **Crise com moradores de rua põe Haddad na vidraça e dá largada à campanha eleitoral.** 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466196615_005235.html . Acesso em: 11 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional de Moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019.** Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf . Acesso em: 11 mar. 2021.

G1. **Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela: entenda as diferenças entre os programas.** 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/10/minha-casa-minha-vida-e-casa-verde-e-amarela-entenda-as-diferencas-entre-os-programas.ghtml> . Acesso em: 12 maio 2021.

GESUAS. **O que é o Centro POP?.** Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/centro-pop/> . Acesso em: 13 abr. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Acessar Centro-Pop – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua#:~:text=O%20atendimento%20C3%A9%20de%20gra%C3%A7a,%2C%20adultos%2C%20idosos%20e%20fam%C3%ADlias.> . Acesso em: 13 abr. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Editais selecionará organizações da sociedade civil para elaborar referencial do programa Moradia Primeiro.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/edital-vai-selecionar-organizacoes-da-sociedade-civil-para-implantacao-do-programa-moradia-primeiro> . Acesso em: 12 mar. 2021.

GOVERNO FEDERAL. MDS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.** Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/politica-nacional-de-assistencia-social/> . Acesso em: 08 abr. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Ministério promove Seminário Internacional sobre moradia para a população em situação de rua.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/dezembro/ministerio-promove-seminario-internacional-sobre-moradia-para-a-populacao-em-situacao-de-rua> . Acesso em: 07 maio 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua.** 2008. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civil/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf . Acesso em: 06 abr. 2021.

GOVERNO RIO GRANDE DO SUL. **Recomendações de Atuação para Profissionais da Segurança Pública em ações junto à População em Situação de Rua.** Disponível em: <https://sjcdh.rs.gov.br/upload/arquivos/202001/07134244-cartilha-comite-populacao-em-situacao-de-rua.pdf> . Acesso em: 27 maio 2021.

HOLSTON, JAMES. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Trimestre Móvel – Out. – Dez. 2020).** Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2020_dez.pdf . Acesso em: 12 mar. 2021.

IPEA. **Nota Técnica Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020).** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf . Acesso em: 23 mar. 2021.

IPEA. **Nota Técnica População em Situação de Rua em tempos de pandemia: um levantamento das medidas municipais emergenciais.** 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200610_nt_74_diset.pdf . Acesso em: 28 maio 2021.

JALEKO. **CAPS – Entenda de uma forma clara o que são e como funcionam.** Disponível em: <https://blog.jaleko.com.br/centros-de-atencao-psicossocial-caps/> . Acesso em: 25 maio 2021.

JORNAL DA USP. **Especialistas debatem políticas para a população em situação de rua.** 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/moradores-de-rua-vivem-uma-situacao-limite-e-sem-politicas-publicas/> . Acesso em: 09 mar. 2021.

JORNAL DA USP. **Especialistas debatem políticas para a população em situação de rua.** 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/moradores-de-rua-vivem-uma-situacao-limite-e-sem-politicas-publicas/> . Acesso em: 09 mar. 2021.

LAB CIDADES. **Se uma pandemia não basta, o que será preciso para repensar o acolhimento para a População em Situação de Rua?** 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/se-uma-pandemia-nao-basta-o-que-sera-preciso-para-repensar-o-acolhimento-para-a-populacao-em-situacao-de-rua/> . Acesso em: 12 mar. 2021.

LABCIDADE. **Mapeamento Colaborativo das Remoções.** 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/> . Acesso em: 12 mar. 2021.

LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel [org.]. **Observatório das Remoções 2017-2018:** relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In.: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos.** 3 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. p. 121-192.

MC. **Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de-2020-257197675> . Acesso em: 25 maio 2021.

MDS. CIT. **Resolução nº 06, de 12 de abril de 2013**. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-n-6-de-12-de-abril-de-2013/#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20crit%C3%A9rios%20de%20elegibilidade,de%20Rua%3B%20para%20o%20Reordenamento> . Acesso em: 05 mai. 2021.

MDS. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e a População em Situação de Rua Volume 3. 2011. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf . Acesso em: 13 abr. 2021.

MINISTERIO DA CIDADANIA/SECRETARIA NACIONAL DE POLITICA SOBRE DROGA. **Crack e exclusão social**. Org: Jossé Souza. 2016. Disponível em: https://cepad.ufes.br/sites/cepad.ufes.br/files/field/anexo/Livro%20Crack%20e%20exclus%C3%A3o%20social_Digital_WEB.pdf . Acesso em: 18 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim Epidemiológico. **População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017**. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf> . Acesso em 07 set 2020.

MNPR E OUTROS. **10 Motivos contrários à atuação das Comunidades Terapêuticas junto à População em Situação de Rua (Portaria 69/2020)**. 2020. Disponível em: <http://ces.saude.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/10-motivos-contr%C3%A1rios-%C3%A0-atua%C3%A7%C3%A3o-das-CTs-junto-%C3%A0-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf> . Acesso em: 25 maio 2021.

MS. **CÁLCULO DO NÚMERO MÁXIMO DE NOVAS EQUIPES DE CONSULTÓRIO NA RUA QUE PODERÃO SER FINANCIADAS PELO MS**. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/calculo_equipe_consultorios_na_rua.pdf . Acesso em: 28 maio 2021.

MS. **Centro de Atenção Psicossocial**. Disponível em: cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Unidade_Listar.asp?VTipo=70&VListar=1&VEstado=21&VMun=&VSubUni=&VComp= . Acesso em: 25 maio 2021.

MS. **Consultório na Rua: cuidado para todos**. 2015. Disponível em: <http://www.blog.saude.gov.br/index.php/promocao-da-saude/50077-consultorio-na-rua-cuidado-para-todos> . Acesso em: 25 maio 2021.

MS. **Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua**. 2012. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual_cuidado_populacao_rua.pdf . Acesso em: 28 maio 2021.

OBSERVATORIO DO 3 SETOR. **Pandemia evidenciou a vulnerabilidade de quem vive em situação de rua**. 2021. Disponível em: <https://www.google.com.br/amp/s/observatorio3setor.org.br/noticias/pandemia-evidenciou-a-vulnerabilidade-de-quem-vive-em-situacao-de-rua/amp/> . Acesso em: 01 junho 2021.

O GLOBO. **Moradores de rua são acordados com jatos de água fria em SP, diz CBN**. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/moradores-de-rua-sao-acordados-com-jatos-de-agua-fria-em-sp-diz-cbn-21607407> . Acesso em: 24 maio 2021.

O IMPARCIAL. **Restaurante popular**. Conheça 29 locais para se alimentar bem

com até R\$ 3 no Maranhão. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/gastronomia/2019/08/conheca-29-locais-para-se-alimentar-bem-com-ate-r-3-no-maranhao/> . Acesso em: 12 nov. 2020.

OLIVEIRA, M. A. de. **Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e acesso à alimentação de pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos PósGraduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), 157 f., 2017.

OLIVEIRA, Meimei Alessandra de; ALCANTARA, Luciene Burlandy Campos de. **Direito à alimentação da população em situação de rua e pandemia do Covid-19**. 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/32305/28785 . Acesso em: 06 maio 2021.

PREFEITURA DE SAO PAULO. **Decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55067-de-28-de-abril-de-2014> . Acesso em: 18 mar. 2021.

PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO. **Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57069-de-17-de-junho-de-2016> . Acesso em: 11 mar. 2021.

PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO. **Decreto nº 57.581, de 20 de janeiro de 2017**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57581-de-20-de-janeiro-de-2017> . Acesso em: 11 mar. 2021.

REDE BRASIL ATUAL. **Brasil não sabe quantas pessoas em situação de rua foram contaminadas pela covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/09/pessoas-situacao-de-rua-contaminadas-covid-19/> . Acesso em: 28 maio 2021.

REDE PENSSAN. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf . Acesso em: 06 maio 2021.

RIBEIRO, Ana Paula; BOULOS, Guilherme; SZERMETA, Natalia. **Como não fazer política urbana**. 2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066/> .Acesso em: 11 mar. 2021.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel; MARINO, Aluizio. **Situação da população vivendo na rua é a cara das políticas públicas**. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/situacao-da-populacao-vivendo-na-rua-e-a-cara-das-politicas-publicas/> . Acesso em: 11 mar. 2021.

ROSA AS, BRÊTAS ACP. La violencia en la vida de mujeres que viven en la calle en la ciudad de São Paulo, Brasil. **Interface (Botucatu)**. 2015; 19(53):275-85. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v19n53/1807-5762-icse-19-53-0275.pdf> .Acesso em 12 mai 2020.

ROSA, Caroline Ferreira. **Acolhimento Institucional e Vida em Situação de Rua: a produção do cotidiano entre os usuários de albergues e “repúblicas” de Belo Ho-**

- rizonte/MG. 2017. 227f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia) – UFMG, Belo Horizonte, 2017.
- RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. “**Pesquisa preliminar de avaliação do Programa ‘De Braços Abertos’**”. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.
- SECRETARIA MUNICIPAL DA CRIANÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (SEMCAS) DE SÃO LUÍS. **Atendimento à pessoa em situação de rua**. Disponível em: <http://www.cresma.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Atendimento-%C3%A0-Pessoa-em-Situa%C3%A7%C3%A3o-de-Rua.pdf> . Acesso em: 18 mar. 2021.
- SEDES. **OFÍCIO Nº 01/2021 – GAB/SAAS/SEDES**. Em resposta ao Ofício nº 162021 – SECINST/PGJ.
- SEDES. **Resposta ao ofício SECINST 30/2020**.
- SEMCAS. **Ofício nº 532/2021 – GAB – SEMCAS**. Em resposta ao Ofício SECINST – 15/2021.
- SENADO FEDERAL. **Moradores de rua podem vir a entrar no censo demográfico do IBGE**. 2020. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/09/14/projeto-inclui-populacao-em-situacao-de-rua-no-censo-demografico-do-ibge#:~:text=Proposta-,Moradores%20de%20rua%20podem%20vir%20a%20entrar%20no%20censo%20demogr%C3%A1fico,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20\(IBGE\)](https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/09/14/projeto-inclui-populacao-em-situacao-de-rua-no-censo-demografico-do-ibge#:~:text=Proposta-,Moradores%20de%20rua%20podem%20vir%20a%20entrar%20no%20censo%20demogr%C3%A1fico,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20(IBGE).) . Acesso em: 23 mar. 2021.
- SILVA, Tiago Lemões da. **De vidas infames à máquina de guerra: etnografia de uma luta por direitos**. 2017. 298f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – UFRGS, Porto Alegre, 2017.
- TAVOLARI, Bianca; MENDONÇA, Pedro Rezende; ROLNIK, Raquel. **Precisamos falar sobre aluguel: Medidas de proteção de inquilinos são adotadas ao redor do mundo, mas não no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/colunas/as-cidades-e-as-coisas/precisamos-falar-sobre-aluguel> . Acesso em: 23 mar. 2021.
- UOL. **Governo corta 98% dos recursos do Orçamento para novo Minha Casa Minha Vida**. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/23/governo-corta-98-dos-recursos-do-orcamento-para-novo-minha-casa-minha-vida.htm> . Acesso em: 12 maio 2021.
- UOL. **Só no frio: moradores de rua explicam por que vão ou não aos abrigos em SP**. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/17/so-no-frio-moradores-de-rua-explicam-por-que-vao-ou-nao-aos-abrigos-de-sp.htm> . Acesso em: 01 junho 2021.
- VALOR. **Desemprego entre negros é 71% maior do que entre brancos**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/28/desemprego-entre-negros-e-71percent-maior-do-que-entre-brancos-mostra-ibge.ghtml> . Acesso em: 11 mar. 2021.
- VIANA, Mariana Rodrigues. **Cidade-mercadoria e Gentrificação: análise do caso da comunidade Parque Araçagi II, localizada na região metropolitana da Grande São Luís/MA**. 2019. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – UFMA, São Luís, 2019.

WWP. **Série WWP Relatos de Uso de M&A: A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.**2015. Disponível em: https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_-PORT.pdf . Acesso em: 22 mar. 2021.

RECOMENDAÇÃO N. 17/2021- GPGJ, DE 19 DE OUTUBRO DE 2021

Dispõe sobre Plano de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM) para a garantia dos direitos das pessoas em situação de rua no âmbito do Ministério Público do Maranhão.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, EDUARDO JORGE HILUY NICOLAU, no exercício de suas atribuições legais, especialmente daquelas previstas no art. 10, inc. XII, da Lei Federal nº 8.625/93, e no art. 8º, XIV da Lei Estadual nº 013/1991, e

CONSIDERANDO que, na perspectiva constitucional, o Ministério Público é instituição essencial à justiça, comprometido com a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e que o êxito na promoção da justiça supõe a efetiva proteção desses direitos;

CONSIDERANDO que o estágio atual do movimento de acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação do Ministério Público;

CONSIDERANDO que o planejamento estratégico nacional do Ministério Público brasileiro estabelece a necessidade de retornos para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas, objetivos esses que supõem a produção de resultados concretos e úteis aptos a promover a efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela instituição, com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva¹;

CONSIDERANDO todas as normativas internacionais de Direitos Humanos para a população em situação de rua, especialmente o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reconhece a habitação como um dos direitos integrantes dos direitos econômicos, sociais e culturais;

CONSIDERANDO o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, internalizado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591/1992, que reconhece o direito à moradia adequada como fundamental para um nível de vida adequado, gerando para os Estados-parte a obrigação de promover e proteger esse direito;

CONSIDERANDO os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, na qual 193 Estados membros, incluindo o Brasil, se comprometeram a adotar um plano de ação global visando eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade

¹ CNMP. Resolução nº 54, de 28 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

ao longo da vida para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030, com destaque para o objetivo 11, que visa tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

CONSIDERANDO o conceito de trabalho decente formalizado pela OIT em 1999, consistente em um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável, tratando-se de um conceito central para o alcance do ODS 8;

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil possui como fundamento estruturante a dignidade da pessoa humana (art. 1º, CF/88);

CONSIDERANDO que constituem objetivos fundamentais do Estado Brasileiro construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I-IV, CF/88);

CONSIDERANDO que o direito à moradia se encontra consagrado no artigo 6º da Constituição Federal, introduzido pela EC nº 26/2000;

CONSIDERANDO que o direito à saúde é previsto na Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos 6º, 194 e 196;

CONSIDERANDO que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, CF/88);

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 127 da Constituição Federal, incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 129 da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público zelar pela proteção dos direitos difusos e coletivos;

CONSIDERANDO a situação de vulnerabilidade social específica das pessoas em situação de rua, caracterizadas – conforme o parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua – como: indivíduo pertencente a grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional regular, utilizando os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória²;

CONSIDERANDO que as condições de vulnerabilidade socioeconômicas vivenciadas pela população em situação de rua implicam questões psicossociais geradoras de

² CNMP. **Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua.** Brasília: CNMP, 2015.

sofrimentos físicos e emocionais, bem como em significativo risco para a vida, saúde e integridade dos indivíduos que fazem parte desse grupo³;

CONSIDERANDO que a Política Nacional para a População em Situação de Rua estabeleceu o amparo dessa população pelo poder público, fixando parâmetros na atuação articulada dos entes federativos e agentes públicos na concretização de direitos e estruturação de políticas públicas;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, incumbe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às pessoas em situação de vulnerabilidade social;

CONSIDERANDO que o direito à assistência social de titularidade das pessoas em situação de rua é direito transindividual de natureza difusa, pertencente a titulares indetermináveis unidos por situação de fato, consubstanciada pela condição de utilizar os logradouros públicos como moradia habitual⁴;

CONSIDERANDO a ata de 28 de julho de 2016, em que a plenária do CIAMP-Rua Nacional aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito e metodologia inspirados no modelo Moradia Primeiro;

CONSIDERANDO a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH, que dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua⁵;

CONSIDERANDO as estratégias sistematizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público no Guia de Atuação Ministerial para defesa dos direitos das pessoas em situação de rua⁶;

CONSIDERANDO a Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que visa a garantia do acesso das pessoas em situação de rua às dependências do Ministério Público brasileiro;

CONSIDERANDO a Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a obrigatoriedade e a uniformização das inspeções em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua pelos membros do Ministério Público;

CONSIDERANDO as orientações para a proteção dos direitos das pessoas em situação de rua resultantes das deliberações da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF), instituída no âmbito do CNMP por força da Emenda Regimental nº 06/2012, alinhadas às pautas dos movimentos sociais, organizações da sociedade civil, conselhos de direitos, organismos internacionais e demais instituições públicas⁷;

3 BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual_cuidado_populacao_rua.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

4 CNMP. Op. Cit.

5 CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>>. Acesso em: 07 maio 2021.

6 CNMP. **Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Brasília: CNMP, 2015.

7 CNMP. **2º Encontro Nacional do Ministério Público e movimentos sociais: em defesa dos Direitos Fundamentais**. Brasília:

CONSIDERANDO que a defesa dos interesses de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade familiar, social e econômica corresponde ao objetivo nº 11 do Planejamento Estratégico⁸ do Ministério Público do Maranhão estipulado para o período de 2016-2021;

RESOLVE

Art. 1º. Recomendar as seguintes diretrizes de atuação aos membros do Ministério Público do Estado do Maranhão, no âmbito de suas respectivas atribuições, em demandas afetas a pessoas em situação de rua, bem como à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão no que tange às demandas de capacitação/formação, visando a resolutividade de danos emergentes e a indução de políticas públicas voltadas aos direitos da população em situação de rua.

TÍTULO I

DO FOMENTO À ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO E À CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Art. 2º. Em sua atuação finalística e de fiscalização de políticas públicas, os membros do Ministério Público devem priorizar ações que fomentem:

- I – a estruturação da rede de proteção à população em situação de rua;
- II - a construção da política municipal para a população em situação de rua, com sua instrumentalização a partir de planos de políticas públicas específicos, devendo ser dada especial atenção à criação de Comitês Gestores Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

CAPÍTULO I

DILIGÊNCIAS PRELIMINARES

Art. 3º. Com o fim de diagnosticar a atual realidade a que estão sujeitas as pessoas em situação de rua, estudando o fato e suas causas, munidos de dados e construindo mecanismos de reversão, recomenda-se aos promotores de justiça a instauração de processo administrativo stricto sensu (PASS), correspondente a cada um dos municípios sob seu espectro de atuação, para as seguintes diligências preliminares:

- I – Oficiar os gestores municipais, solicitando dados e documentos sobre a população em situação de rua, tais como:
 - a) quantitativo no município;
 - b) características, tais como: gênero, idade, cor/raça, motivo apontado para a

CNMP, 2014.

8 MARANHÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Planejamento estratégico 2016-2021**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2016. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/5465_plano_estrategico_do_mpma_2016_2021.pdf>. Acesso em: 02 dez 2020.

situação de rua, escolaridade, entre outros que se fizerem necessários;

c) informações acerca das políticas e serviços públicos disponíveis no município;

II – Consolidar em documento específico a relação das instituições e respectivos membros/responsáveis que atuam na defesa dos direitos da população em situação de rua no município respectivo, como Defensoria Pública, OAB, ONG's, universidades, Conselhos, entre outros.

CAPÍTULO II

DO FOMENTO À ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO DA PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA

Art. 4º. Para fomentar a estruturação da rede de proteção da pessoa em situação de rua, recomenda-se aos promotores de justiça que, nos autos de procedimento administrativo, procedam da seguinte forma:

Art. 4º. Para fomentar a estruturação da rede de proteção da pessoa em situação de rua, recomenda-se aos promotores de justiça que, nos autos de procedimento administrativo:

I – Realizem o mapeamento dos seguintes órgãos e entidades⁹:

- a) entidades da sociedade civil que atuem em prol da população em situação de rua;
- b) conselhos municipais de Assistência Social e/ou de Direitos Humanos e/ou de outras áreas de atuação que contemplem a pessoa em situação de rua;
- c) Órgãos governamentais cujas áreas de atuação contemplem a pessoa em situação de rua;
- d) Instituições do sistema de justiça voltadas à promoção, proteção e defesa da população em situação de rua.

II – Sistematizem as iniciativas voltadas à proteção e defesa das pessoas em situação de rua já existentes no âmbito dos referidos órgãos e entidades;

III - Realizem audiência pública voltada à articulação dos órgãos e entidades identificados para construção da rede de proteção da pessoa em situação de rua, com a participação do segmento público-alvo da rede;

IV - Construam uma rede de contatos e comunicação periódica entre os participantes;

V - Padronizem os procedimentos de recebimento de demandas das pessoas em situação de rua no município, subsidiados pelos dados colhidos nas audiências públicas;

VI - Criem coletivamente o fluxograma das diferentes situações;

VII - Celebrem termo de cooperação entre os órgãos e entidades para o estabelecimento de responsabilidades e adoção dos fluxogramas da rede, devendo ser definida a coordenação da rede, preferencialmente constituída por gestores municipais.

⁹ Idem.

CAPÍTULO III

DO FOMENTO À CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Art. 5º. Para fomentar a criação da política municipal para a população em situação de rua, bem como para instrumentalizá-la, recomenda-se aos promotores de justiça que, nos autos de procedimento administrativo, procedam da seguinte forma:

I – Realizem o mapeamento dos seguintes órgãos e entidades¹⁰:

- a) comitês municipais intersetoriais de acompanhamento e monitoramento da política para as pessoas em situação de rua, nas localidades onde existirem;
- b) secretarias municipais de Assistência Social, de Saúde, de Habitação, de Direitos Humanos, de Trabalho e Emprego, de Educação, de Segurança Alimentar e/ou de outras áreas de atuação que contemplem a pessoa em situação de rua;
- c) conselhos municipais de Assistência Social e/ou de Direitos Humanos e/ou de outras áreas de atuação que contemplem a pessoa em situação de rua;
- d) plano ou pacto que contemple políticas públicas para a população em situação de rua;
- e) fundo que contemple a população em situação de rua.

II – Encaminhem ao Poder Legislativo municipal minuta de projeto de lei¹¹ para a instituição da Política Municipal para a População em Situação de Rua, nas localidades em que não houver legislação neste sentido;

III – Encaminhem minutas de decreto e de regimento interno¹² ao Poder Executivo municipal, dispendo sobre a instituição do Comitê Gestor Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua¹³, nas localidades em que não houver legislação neste sentido;

IV – Articulem junto aos órgãos e entidades mencionados no inciso I a construção de planos municipais de políticas públicas para a população em situação de rua, com o objetivo de instrumentalizar a política.

TÍTULO II

DA GARANTIA DO ACESSO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA AO MINISTÉRIO PÚBLICO E AO ATENDIMENTO ADEQUADO

Art. 6º. O Ministério Público deve garantir o amplo acesso da população em situação de rua à instituição, criar mecanismos de aproximação de seus serviços a este público e oferecer o atendimento adequado.

¹⁰ Idem.

¹¹ Modelo disponível no seguinte documento: CNMP. **Guia de atuação ministerial**: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015.

¹² Modelos disponíveis no seguinte documento: CNMP. **Guia de atuação ministerial**: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015.

¹³ Previsto no art. 3º do Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

Parágrafo único. Para viabilizar o atendimento adequado à população em situação de rua, a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promoverá capacitação continuada de estagiários, servidores e membros do Ministério Público, que deve ser pautada na adoção de linguagem acessível para atuar junto a esse público, com a inclusão do tema em cursos de formação de novos promotores.

Art. 7º. Visando assegurar o acesso da população em situação de rua ao Ministério Público, bem como o atendimento adequado, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Assegurem que esta população tenha acesso às dependências da promotoria independente de situação de asseio ou vestimenta, documentação pessoal, comprovante de residência ou qualquer outra formalidade discriminatória, devendo, caso a pessoa em situação de rua atendida não possua documentos de identificação pessoal, providenciar o encaminhamento, após a realização do atendimento, à unidade de assistência social local para que sejam tomadas as providências para a confecção da documentação¹⁴;

II – Tomem as providências necessárias para a garantia à população em situação de rua do atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado, sem a necessidade de agendamento¹⁵;

III – Promovam, caso sejam titulares de comarcas de grande porte, acima de 100 mil habitantes, ou de médio porte, acima de 50 mil habitantes que integrem regiões metropolitanas e contem com pessoas em situação de rua, além do atendimento na sede, atendimento itinerante, em dias específicos, na comunidade e/ou em equipamentos da assistência social, tais como nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP), para aproximação dos serviços às pessoas em situação de rua¹⁶, podendo para esta finalidade ser feita articulação com o gestor municipal.

TÍTULO III

DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA GARANTIA DE DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Art. 8º. As promotorias de justiça, em sua atuação, devem coibir a criminalização e as práticas higienistas face à população em situação de rua, garantir a fiscalização dos serviços públicos ofertados e fomentar a promoção de direitos por meio da implementação de políticas públicas.

Parágrafo único. Objetivando a promoção de direitos das pessoas em situação de rua, deve ser intensificada a articulação com os gestores estaduais e municipais para priorização de políticas públicas estruturantes, como moradia, trabalho, saúde e assistência social.

14 CNMP. **Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-053.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

15 CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>>. Acesso em: 07 maio 2021.

16 CNDH. Op. Cit.

CAPÍTULO I

DA ABORDAGEM ADEQUADA ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Art. 9º. Para garantir a abordagem adequada¹⁷ dos agentes públicos (vinculados à assistência social, saúde, segurança pública e limpeza) às pessoas em situação de rua, recomenda-se aos promotores de justiça que expeçam recomendação, nos autos de procedimento administrativo, aos órgãos responsáveis pela gestão do espaço público e aos órgãos de assistência social, saúde, segurança e limpeza pública estaduais e municipais, objetivando:

- a) a abordagem das pessoas em situação de rua, preferencialmente, por agentes públicos da assistência social vinculados ao Serviço Especializado em Abordagem Social, conforme a Resolução nº 109 do CNAS¹⁸, não sendo permitido o uso das forças de segurança pública, salvo nos casos previstos em lei para a atuação policial;
- b) qualificar a atuação dos agentes de segurança pública para que estes coíbam atos ilegais de retirada de documentos e pertences das pessoas em situação de rua e para que preservem o domicílio improvisado da pessoa em situação de rua¹⁹;
- c) o compromisso dos agentes públicos de primarem suas condutas pela urbanidade e absoluto respeito à dignidade da pessoa em situação de rua, devendo, obrigatoriamente, estarem identificados com o uso de crachá ou outra forma de identificação funcional em local visível²⁰;
- d) a difusão de informações, para as pessoas em situação de rua, acerca dos serviços e programas disponíveis na localidade para este segmento, em especial acerca dos equipamentos de assistência social, visto que estes têm o papel de encaminhar as demandas para as demais políticas públicas existentes;
- e) a vedação de remoção das pessoas dos espaços públicos e a vedação de apreensão de documentos e objetos pessoais que a pessoa em situação de rua porventura possuir;
- f) o compromisso com a revista pessoal apenas nos casos em que haja algum indício de suspeita, não configurando a situação de rua por si só justificativa para a abordagem e busca pessoal, não podendo ainda ser utilizado argumento de cor da pele, orientação sexual, gênero, etc.;
- g) o emprego dos meios estritamente necessários à promoção da disponibilidade e à livre fruição dos espaços, observadas as competências inerentes às suas funções;

17 CNMP. **Guia de atuação ministerial**: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015.

18 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 109/2009** (Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <http://prattein.com.br/home/images/stories/PDFs/Tipificacao_AS.pdf>. Acesso em 02 dez 2020.

19 CNDH. Op. Cit.

20 CNDH. Op. Cit.

h) a capacitação continuada dos agentes públicos em direitos humanos, para que possam atuar como orientadores e garantidores de direitos da população em situação de rua, protegendo-a de violações²¹.

§1ª Deve constar na recomendação que devem ser observadas as seguintes orientações na abordagem da população LGBT em situação de rua²²:

I – Vedação de revistas pessoais fundamentadas exclusivamente na orientação sexual do indivíduo em situação de rua;

II – Vedação da criminalização das manifestações de afeto públicas entre pessoas em situação de rua heterossexuais ou homossexuais que não constituírem ato obsceno de cunho sexual;

III – Respeito à identificação social de pessoas travestis e transgêneras, inclusive nas revistas pessoais, conforme o disposto na Lei estadual nº 8.444/06²³.

§ 2º Deve constar na recomendação que devem ser observadas as seguintes orientações na abordagem da população negra em situação de rua²⁴:

I – Vedação à prática de quaisquer atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor definidos pela Lei 7.716/1989;

II – Autodeclaração de cor/raça, quando se fizer necessário, pelo próprio indivíduo abordado;

III – Emprego de expressões de tratamento respeitosas e vedação de tratamentos pejorativos, discriminatórios e ou irônicos que possam configurar a modalidade de “racismo sutil”.

§ 3º Deve constar na recomendação que devem ser observadas as seguintes orientações na abordagem das mulheres em situação de rua²⁵:

I – Tratamento e acolhimento humanizados;

II – Fornecimento de informações sobre os serviços disponíveis no município para as mulheres em situação de violência e seus dependentes;

III – Atenção aos parâmetros estabelecidos na Nota Técnica nº 01/2016/MDS, que estabelece diretrizes para a atenção integral às mulheres e a adolescentes em situação de rua, bem como a seus filhos recém-nascidos²⁶.

§4º O desatendimento, falta de resposta ou resposta inconsistente às recomendações implicarão a adoção das medidas cabíveis pelo Ministério Público para a obtenção dos resultados pretendidos pela expedição dos instrumentos, conforme o disposto no art. 11 da Resolução 164/2017 do CNMP.

21 CNDH. Op. Cit.

22 BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Recomendações de Atuação para Profissionais da Segurança Pública em ações junto à População em Situação de Rua**. Disponível em: <<https://sjcdh.rs.gov.br/upload/arquivos/202001/07134244-cartilha-comite-populacao-em-situacao-de-rua.pdf>>. Acesso 03 mai 2020.

23 Idem.

24 Idem.

25 Idem.

26 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Nota técnica nº 01/2016/MDS/msaúde**. Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/nota_tecnica/nt_conjunta_01_MDS_msaude.pdf>. Acesso em 12 nov 2020.

CAPÍTULO II DA GARANTIA DO DIREITO À LIBERDADE

Art. 10. Para garantir a proteção do direito à liberdade das pessoas em situação de rua²⁷ em face de medidas de restrição de liberdade abusivas ou baseadas em preconceitos sociais, recomenda-se aos promotores de justiça que:

I – Expeçam recomendação, nos autos de procedimento administrativo, aos órgãos de segurança pública estaduais, guardas municipais e outros órgãos com atribuições correlatas recomendando²⁸:

- a) respeito à convivência entre pessoas em situação de rua e animais de estimação;
- b) vedação à destruição, danificação ou quaisquer outras condutas que revelem desprezo a pertences de pessoas em situação de rua, sendo possível a apreensão de objetos somente quando houver comprovação da sua origem ilícita;
- c) abordagens com urbanidade, sendo vedadas as que impliquem violência física, psicológica e/ou moral em face das pessoas em situação de rua;
- d) inadmissibilidade de revistas pessoais e/ou medidas restritivas de liberdade realizadas com base na condição socioeconômica, cor da pele, orientação sexual, gênero e higiene das pessoas em situação de rua;
- e) proibição de tratamento criminal da situação de rua, na forma da Lei 11.983/2009;
- f) respeito a quaisquer pessoas que testemunhem a abordagem às pessoas em situação de rua, sendo-lhes permitido o registro da referida abordagem;
- g) inexigência do porte de documentos de identificação às pessoas em situação de rua, podendo o abordado informar verbalmente a filiação, naturalidade e data de nascimento para averiguação.

II – Sem prejuízo das medidas cíveis cabíveis, impetrem habeas corpus²⁹ para fazer cessar restrição ilegal à liberdade da pessoa em situação de rua materializada em:

- a) prisão com fundamento na contravenção penal de vadiagem (art. 59 do Decreto Lei 3.688/1941);
- b) prisões ou medidas de restrição de liberdade fundadas em estereótipos pejorativos e/ou preconceitos sociais;
- c) prisões para averiguação ou prisão provisória que se mostre abusiva ou que evidencie intenção de criminalização da pobreza ou dos movimentos sociais.

III – Promovam a apuração da responsabilidade pelo abuso de autoridade, nas hipóteses previstas no parágrafo anterior, conforme o disposto no art. 653 do Código de Processo Penal.

²⁷ Idem.

²⁸ BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Recomendações de Atuação para Profissionais da Segurança Pública em ações junto à População em Situação de Rua**. Disponível em: <<https://sjcdh.rs.gov.br/upload/arquivos/202001/07134244-cartilha-comite-populacao-em-situacao-de-rua.pdf>>.

²⁹ Modelo disponível no seguinte documento: CNMP. **Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Brasília: CNMP, 2015.

IV – Expedir recomendação, nos autos de procedimento administrativo, às secretarias de assistência social municipais para que promovam periodicamente a pactuação de forma coletiva das regras de convivência nos equipamentos dos Serviços de Acolhimento Institucional.

Parágrafo único. As regras de convivência de que tratam este inciso devem ser flexíveis e o horário de entrada e saída deve atender as necessidades dos usuários para que as pessoas em situação de rua tenham seu direito a ir e vir respeitado e possam se organizar de forma autônoma para estudar, se qualificar profissionalmente e trabalhar³⁰.

CAPÍTULO III DA GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE

Art. 11. Para garantir o acesso à saúde das pessoas em situação de rua, recomenda-se aos promotores que expeçam recomendação, nos autos de procedimento administrativo acima referido, aos órgãos de saúde estaduais e municipais, objetivando:

I - A divulgação do boletim epidemiológico relativo à COVID-19 estratificado, fazendo constar dados sobre a população em situação de rua;

II - A garantia de dispensa às pessoas em situação de rua da apresentação de comprovação de endereço para cadastramento e atendimento no SUS, em cumprimento à Portaria 940/2011 do Ministério da Saúde;

III – A solicitação de financiamento de novas equipes de Consultório na Rua, conforme cálculo divulgado no site do Ministério da Saúde, que indica a possibilidade de novas equipes nos municípios de São Luís, São José de Ribamar e Imperatriz³¹;

IV - O custeio pelo próprio município, caso seja de grande porte (acima de 100 mil habitantes) e não se encaixe nos requisitos do Ministério da Saúde para cofinanciamento, da implantação de política pública baseada no Consultório na Rua, consistente no atendimento de saúde itinerante da população em situação de rua;

V - A observância das diretrizes constantes no “Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua”³², expedido pelo Ministério da Saúde, e na Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, principalmente no que tange:

- a) à saúde mental, que deve ser priorizada³³, devendo ser adotada a estratégia de redução de danos - que tem como foco principal a oferta de cuidado integral

³⁰ CNDH. Op. Cit.

³¹ MS. **CÁLCULO DO NÚMERO MÁXIMO DE NOVAS EQUIPES DE CONSULTÓRIO NA RUA QUE PODERÃO SER FINANCIADAS PELO MS**. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/calculo_equipe_consultorios_na_ rua.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

³² MS. **Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua**. 2012. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual_cuidado_populacao_ rua.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

³³ Como exposto no estudo científico relativo a este Padhum, tanto a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua quanto levantamento da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís, apontaram como um dos principais motivos para a situação de rua o uso abusivo de álcool e outras drogas, o que evidencia a prioridade do tratamento de saúde mental desta população.

- à saúde do usuário, reduzindo prejuízos decorrentes do uso de álcool e outras drogas, sem necessariamente interferir no uso - e do cuidado comunitário junto aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), buscando-se evitar institucionalizações que violem direitos;
- b) às ações de prevenção, detecção precoce e tratamento de doenças com alta incidência na população em situação de rua - tais como infecções sexualmente transmissíveis (ISTs), tuberculose, hanseníase, hipertensão arterial, diabetes, doenças respiratórias, problemas dermatológicos, etc.-, as quais devem ser fortalecidas e ampliadas pelas equipes e programas da atenção primária;
 - c) à oferta de medicamentos, que não pode ser negada pela ausência de endereço fixo, documento de identificação e/ou comprovante de endereço, conforme a Portaria nº 940/2011 do Ministério da Saúde, ou perda de receita médica ou de remédio anteriormente recebido;
 - d) à necessidade de capacitações continuadas dos profissionais da saúde para atendimento da população em situação de rua, em especial treinamentos voltados à educação em direitos humanos para o combate de estigmas existentes em relação às pessoas em situação de rua e para o oferecimento de serviços humanizados.

Art. 12. As Comunidades Terapêuticas (CTs) devem ser fiscalizadas pelos Promotores de Justiça com periodicidade mínima anual, dada sua atuação junto à população em situação de rua que apresenta uso abusivo ou dependência de álcool e outras drogas, conforme orientação da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, constante na Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020³⁴.

CAPÍTULO IV DA GARANTIA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 13. Para garantir o direito à assistência social das pessoas em situação de rua, os promotores de justiça devem:

I – expedir recomendação, nos autos de procedimento administrativo, aos órgãos de assistência social dos municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes) ou de médio porte (acima de 50 mil habitantes), quando este último faça parte de região metropolitana³⁵ e conte com população em situação de rua, para que:

³⁴ MC. Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de-2020-257197675>>. Acesso em: 25 maio 2021.

³⁵ O Maranhão conta atualmente com duas regiões metropolitanas, a Região Metropolitana da Grande São Luís - composta pelos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís - e a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense - composta pelos municípios de Imperatriz, João Lisboa, Senador La Rocque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Montes Altos, Ribamar Fiquene, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios, Porto Franco, São Francisco do Brejão, Amarante do Maranhão, Sítio Novo, Carolina, Itinga do Maranhão, Açailândia, Campestre do Maranhão, Cidelândia, Lajeado Novo, São João do Paraíso e Estreito.

- a) Sejam implantados ou reordenados serviços específicos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que atendam à população em situação de rua, conforme previsão da Resolução nº 109/2009 do CNAS, devendo ser ressaltada a importância de preferência ao Serviço de Acolhimento em República, em detrimento do Acolhimento Institucional³⁶;
- b) os serviços socioassistenciais encaminhe a população em situação de rua às diversas políticas públicas existentes, com destaque para programas de aluguel social e de habitação, não restringindo-os ao Serviço de Acolhimento Institucional;
- c) seja feita a regulamentação de benefícios eventuais específicos à população em situação de rua, enquadrando-os como “situações de vulnerabilidade temporária”, de acordo com o art. 7º do Decreto nº 6.307/2007³⁷;
- d) seja intensificada a busca ativa da população em situação de rua, com apoio do Serviço Especializado de Abordagem Social, para acolhimento desse público especialmente vulnerável - dada a ausência de acesso aos órgãos de assistência social, porta de entrada habitual da política - e sua inclusão no Cadastro Único, para que os dados relativos ao quantitativo deste segmento seja o mais próximo possível da realidade, a fim de orientar adequadamente o planejamento de políticas públicas.

II – A recomendação referida no inciso anterior deve especificar os seguintes tipos de serviços socioassistenciais previstos legalmente para as pessoas em situação de rua nos municípios:

- a) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- b) Serviço de Acolhimento Institucional para População de Rua;
- c) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;
- d) Serviço de Acolhimento em República;

Parágrafo único. Em caso de não cumprimento das recomendações previstas neste artigo, os promotores de justiça devem propor termo de ajustamento de conduta³⁸ ao gestor municipal responsável pela assistência social do município e, em caso de não cumprimento deste, devem promover ação civil pública, na forma da Lei 7.347/85.

Art. 14. Para garantir a fiscalização dos serviços socioassistenciais disponíveis para as pessoas em situação de rua nos municípios, os promotores de justiça devem:

³⁶ Como apontado no estudo científico relativo a este Padhum, o modelo de Acolhimento Institucional foi desde sua origem muito criticado, entendido como um espaço massificado e rígido que não proporcionaria o projeto de retorno à sociedade domiciliada, cumprindo destacar que pesquisa já apontou que o custo médio de um centro de acolhida masculino é de R\$ 965,16 por pessoa por mês, ao passo que nas repúblicas o custo é de em média R\$ 352,99 por pessoa mensalmente, embora este último modelo responda melhor às demandas do segmento. Ver: OBSERVATORIO DO 3 SETOR. **Pandemia evidenciou a vulnerabilidade de quem vive em situação de rua.** 2021. Disponível em: <<https://www.google.com.br/amp/s/observatorio3setor.org.br/noticias/pandemia-evidenciou-a-vulnerabilidade-de-quem-vive-em-situacao-de-rua/amp/>>. Acesso em: 01 junho 2021.

³⁷ CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>>. Acesso em: 07 maio 2021.

³⁸ CNMP. **Resolução nº 179/2017.** Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 13 mai 2020.

I – Observar a Recomendação nº 60/2017 do CNMP, em especial quanto à periodicidade mínima anual das fiscalizações, para zelar pela efetividade e qualidade do serviço prestado e pela observância dos postulados das normas relativas à assistência social, além de identificar eventuais hipóteses de violação dos direitos humanos dos usuários;

II – Utilizar as orientações e os modelos de formulários dispostos no Guia de Atuação Ministerial para defesa dos direitos das pessoas em situação de rua do CNMP³⁹.

CAPÍTULO V DA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

Art. 15. Para garantir o direito à moradia das pessoas em situação de rua, os promotores de justiça devem expedir recomendação, nos autos de procedimento administrativo, aos gestores estaduais e de municípios de grande porte ou de médio porte, quando este último faça parte de região metropolitana e conte com população em situação de rua, para que:

I – seja implantado programa, em âmbito municipal e/ou estadual, que adote a metodologia do “Moradia Primeiro”⁴⁰, e que englobe além do acesso à moradia individualizada, equipes multidisciplinares que garantam o apoio e acompanhamento dos participantes do programa, com público-alvo prioritário de pessoas em situação crônica de rua;

II – haja a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo para concessão de subsídio temporário para auxílio habitacional, a exemplo do aluguel social⁴¹;

III – haja a inclusão das pessoas em situação de rua em programa e/ou ação de “locação social”, consistindo na transferência do usufruto dos imóveis ociosos de propriedade do Estado para a garantia de moradia/habitação às pessoas em situação de rua⁴²;

IV - A construção de casas populares para as pessoas em situação de rua, com proposta de carência de tempo para início de pagamento e sem ônus⁴³.

§1º Deve ser recomendado ainda que o gestor público observe, na elaboração e implementação das políticas públicas de moradia voltadas à população em situação

39 CNMP. **Guia de atuação ministerial**: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015.

40 A metodologia do “Housing First”, chamado no país de “Moradia Primeiro”, que entende o acesso à moradia permanente e individualizada como primeira etapa do processo de intervenção na população em situação de rua, vem sendo apontada como a principal estratégia no campo das políticas públicas a ser adotada pelos gestores públicos, representando uma mudança na escada de intervenção adotada atualmente, que em geral inicia com os centros de alojamento, passando a programas residenciais de grupo, culminando no acesso à habitação independente. Ver: BRASIL. MINISTERIO DA MULHER, DA FAMILIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil**. Brasília:MMFDH, 2019.

41 CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>>. Acesso em: 07 maio 2021.

42 CNDH. Op. Cit.

43 CNDH. Op. Cit.

de rua, a garantia de que a habitação seja dispersa e integrada à comunidade, assim entendida as unidades habitacionais espalhadas pelo território municipal, em locais urbanizados e dotados de infraestrutura, preferencialmente em áreas centrais⁴⁴.

§2º Deve ser recomendado também que as políticas públicas de moradia à população em situação de rua estejam vinculadas a ações de promoção de trabalho e de renda⁴⁵.

§3º A fim de fortalecer a articulação para a implementação das políticas públicas recomendadas de moradia ao segmento de pessoas em situação de rua recomenda-se ainda que os promotores de justiça adotem estratégias complementares, tais como a promoção de audiências públicas e diálogos com os gestores públicos e sociedade civil.

§4º Considerando a importância de capacitação para a atuação dos promotores de justiça na articulação de programas que adotem a metodologia do “Moradia Primeiro”, recomenda-se que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão promova curso sobre o “Moradia Primeiro (Housing First) e a Atuação Estratégica do Ministério Público”, aberto aos gestores públicos e sociedade civil.

CAPÍTULO VI DA GARANTIA DO DIREITO AO TRABALHO

Art. 16. Para garantir o direito ao trabalho das pessoas em situação de rua, os promotores de justiça devem expedir recomendação, nos autos de procedimento administrativo, ao gestor estadual e aos gestores dos municípios⁴⁶ para a implantação de programa, em âmbito estadual e/ou municipal, voltado à inserção no mercado de trabalho da população em situação de rua e/ou com trajetória de vida nas ruas, preferencialmente baseado na metodologia do Emprego Apoiado⁴⁷, que promova:

I - Ações prévias à inserção no mercado de trabalho: elaboração de plano personalizado baseado no perfil vocacional e profissional do beneficiário do programa e busca ativa de postos de trabalho compatíveis;

II - Ações no posto de trabalho: formação ou treinamento no próprio local de trabalho, assim como orientações ao trabalhador e ao empregador;

III - Ações de monitoramento: acompanhamento periódico pós-colocação no posto de trabalho para avaliação da adaptação e desempenho do trabalhador, devendo ser

44 CNDH. Op. Cit.

45 CNDH. Op. Cit.

46 Médio e grande porte

47 Em Portugal, os beneficiários do programa “Casas Primeiro”, baseado na metodologia do “Housing First”, também podem participar do “Programa de Emprego Apoiado”, baseado na metodologia de emprego apoiado individual, que já é adotada em vários países, em geral para inserção no mercado de trabalho de pessoas com deficiência ou outras vulnerabilidades/riscos. Ver: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf> e <https://www.uniapaemg.org.br/wp-content/uploads/2018/05/A_Metodologia_De_Emprego_Apoiado.pdf>.

promovido o afastamento gradativo da equipe do programa à medida que o beneficiário adquire autonomia;

IV - Parcerias com empresas privadas e entidades privadas, inclusive daquelas que prestam serviços terceirizados ao Governo/Prefeitura, para adesão ao programa, podendo ser estabelecido auxílio pecuniário ou benefício fiscal para fomento à participação no programa.

§1º. Para fortalecer a articulação na implementação das políticas públicas de trabalho ao segmento de pessoas em situação de rua, os promotores de justiça devem adotar estratégias complementares, tais como: a promoção de audiências públicas e diálogos com os gestores públicos, empresários e sociedade civil, sensibilizado a responsabilidade social das empresas.

§2º. Os promotores de justiça devem propor ainda e quando possível, no âmbito de acordo de não persecução penal (ANPP) e de termo de ajustamento de conduta (TAC), a responsabilização das empresas por meio do comprometimento com a capacitação/ treinamento e contratação de pessoas em situação de rua.

TÍTULO IV

DO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA TUTELA MINISTERIAL

Art. 17. Para instrumentalizar o monitoramento das políticas públicas disponíveis à população em situação de rua e a efetividade do trabalho desenvolvido no âmbito das promotorias de justiça, recomenda-se aos promotores que:

I – Participem ativamente dos fóruns e esferas de deliberação pública que envolvam os interesses das pessoas em situação de rua, apresentando dados e sugestões, conforme as peculiaridades do trabalho da unidade ministerial;

II – Requistem, anualmente, dados sobre as populações em situação de rua no município aos órgãos de assistência social, saúde e segurança pública, visando à produção de dados aptos a nortear o planejamento de políticas públicas.

TÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 18. A Promotoria de Justiça que aderir ao Plano de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM) para a garantia dos direitos das pessoas em situação de rua de que trata esta Recomendação, deverá fazê-lo por meio da intauração de Procedimento Administrativo Stricto Sensu (PASS) e informar essa instauração à coordenação do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos (CAOp-DH) para receber a programação de execução das etapas, devendo ainda alimentar o PASS respectivo com informações e documentações que evidenciem o cumprimento do plano de atuação, para fins de monitoramento ativo do Centro de Apoio.

Art. 19. Para expedição das recomendações sugeridas, devem ser observadas

as disposições da Resolução nº 164/2017 do CNMP, que disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

Art. 20. Deve ser considerado município de grande porte aquele com população acima de 100 mil habitantes e município de médio porte aquele com população entre 50 mil e 100 mil habitantes⁴⁸.

Art. 21. Esta recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

São Luís/MA, 19 de outubro de 2021.

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão

48 Conforme critério adotado pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS).





PROJETO EXECUTIVO

PLANO DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

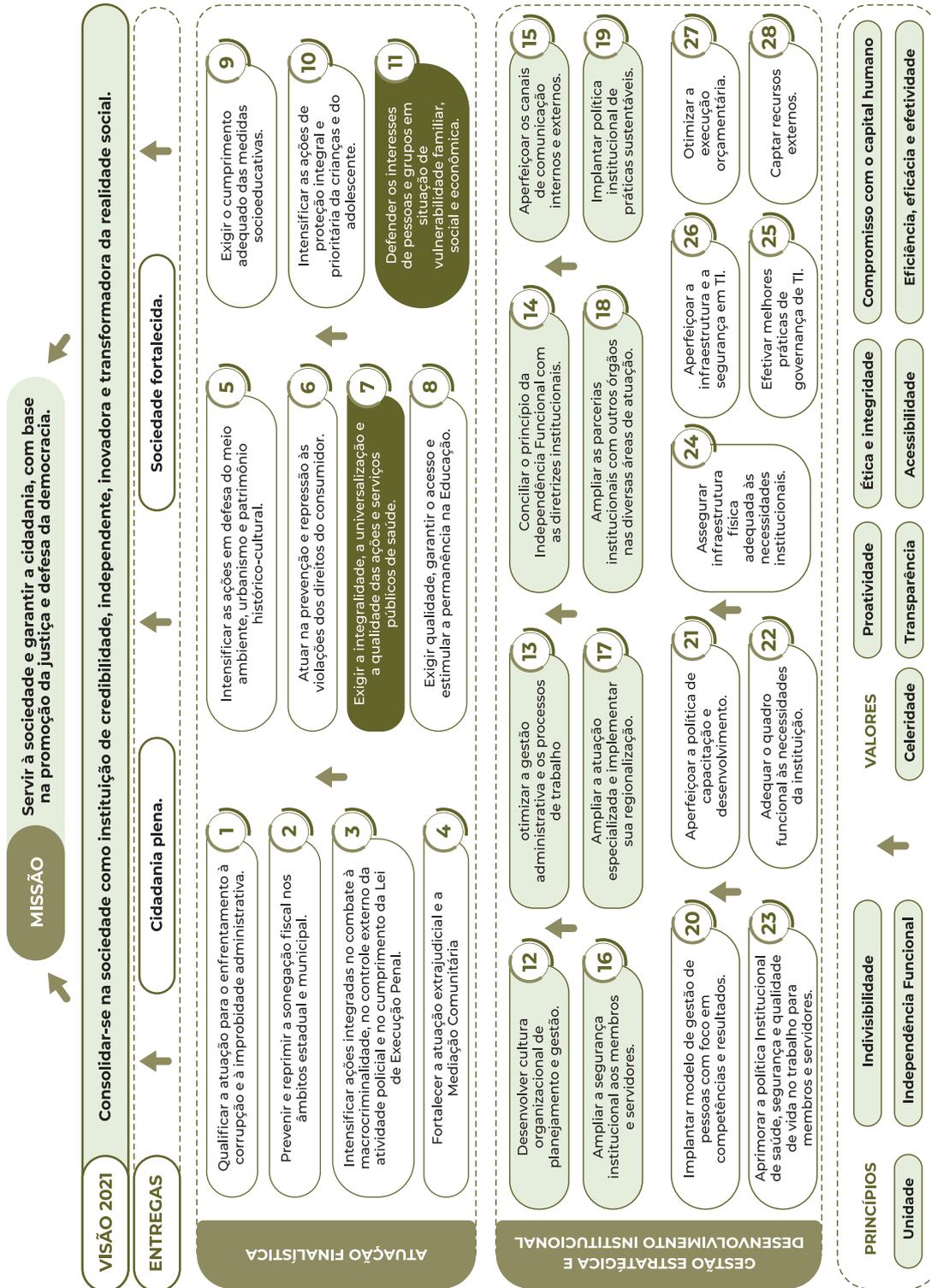
GESTOR: EDUARDO JORGE HILUY NICOLAU

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

OUTUBRO/2021



MAPA ESTRATÉGICO DO MPMA 2016-2021



PROJETO EXECUTIVO DO PLANO DE ATUAÇÃO EM DEFESA DE DIREITOS HUMANOS – DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PEI-MPMA 2016-2021 VINCULADOS:

- **Obj. 11** – Defender os interesses de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade familiar, social e econômica;
- **Obj. 07** – Exigir a integralidade, a universalização e a qualidade das ações e serviços públicos de saúde.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PEN-CNMP 2020-2029 VINCULADOS:

- Garantir a transversalidade dos direitos fundamentais em toda atividade ministerial;
- Aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas.

OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS AGENDA 2030

- **Obj. 01** – Erradicação da Pobreza.
- **Obj. 08** – Trabalho Decente e Crescimento Econômico.
- **Obj. 10** – Redução das Desigualdades.
- **Obj. 11** – Cidades e Comunidades Sustentáveis.

OBJETIVOS DE CONTRIBUIÇÃO DO SETOR/UNIDADE:

1. Instituir e implementar políticas e práticas eficazes de orientação e execução da atuação finalística dos membros do Ministério Público.

DADOS DO PROJETO

Nome da Instituição: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO – PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA		
Endereço: Av. Professor Carlos Cunha, nº 3261 – Calhau		
CEP: 65076-820	Município: São Luís	Estado: Maranhão
Representante Legal: Dr. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau - Procurador Geral de Justiça	Telefones: (98) 3219-1605	E-mail: gabinetepgj@mpma.mp.br
Responsáveis pelo Projeto: Dr. José Márcio Maia Alves - Promotor de Justiça e Diretor da Secretaria para Assuntos Institucionais	Telefones: (98) 3219-1637 / 1736 (99) 9 9114-3695	E-mail: secinst@mpma.mp.br
Apoio técnico na elaboração do Projeto: Thiago Gomes Viana – Assessor Técnico da SECINST Mariana Rodrigues Viana – Assessora Técnica da SECINST Cláudio Marcelo Araújo Amorim - Assessor de Planejamento – SEPLAG Samyr de Jesus Cutrim – Assessor Técnico - SEPLAG	Telefones: (98) 3219-1736 (98) 3219-1736 (98) 3219-1698	E-mail: thiago.viana@mpma.mp.br marianaviana@mpma.mp.br planejamento@mpma.mp.br

HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO EXECUTORA:

O Ministério Público é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cumprindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Verdadeiro defensor da sociedade, da legalidade e da moralidade administrativa tanto no campo penal, onde é titular exclusivo da ação penal pública, como na esfera cível, e na qualidade de fiscal dos demais poderes, cabe a seus membros, como agentes de transformação social a serviço da cidadania, dos interesses sociais e da democracia, tomar providências judiciais e extrajudiciais para que se cumpra a lei e para favorecer o amplo exercício da cidadania.

OBJETIVO GERAL DO PROJETO

Estabelecer estratégias de intervenção social e atuação institucional voltadas à garantia dos direitos das pessoas em situação de rua, dentro da perspectiva de um Ministério Público resolutivo, subsidiadas por estudos científicos e instrumentalizadas a partir de Recomendação expedida pelo Procurador-Geral de Justiça aos membros titulares e/ou substitutos responsáveis pelo tratamento das referidas demandas e à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, no que tange às demandas de capacitação/formação.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PROJETO

- a) Fomentar a estruturação da Rede de Proteção e a construção da Política Municipal para a população em situação de rua
- b) Garantir o acesso da população em situação de rua ao Ministério Público e ao atendimento adequado;
- c) Fortalecer a atuação do Ministério Público visando a garantia de direitos da população em situação de rua quanto à abordagem, à liberdade, à saúde, à assistência social, à moradia e ao trabalho.

EMBASAMENTO NORMATIVO

A crise da habitação se tornou um problema global, diretamente relacionado com a financeirização da terra e da moradia, afetando países desenvolvidos e em desenvolvimento, e gerando um número expressivo de pessoas em situação de rua e em moradias inadequadas ao redor do globo. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), levantados globalmente pela última vez em 2005, cerca de 100 milhões de pessoas estavam em situação de rua, enquanto 1,6 bilhão de pessoas não possuíam moradia adequada. Por sua vez, dados da UN-Habitat indicam que cerca de 15 milhões de pessoas sofrem despejos forçados todos os anos, o que tem contribuído para o crescimento

da população em situação de rua mundialmente nos últimos 10 anos¹. Não por outro motivo, o combate a esta grave problemática vem entrando na pauta de organizações internacionais, como a ONU, e resultando na edição de normativas internacionais que tratam sobre a questão, com foco no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à questão habitacional.

Neste sentido, importante destacar que embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, já reconhecesse, em seu artigo 25, a habitação como um dos direitos integrantes dos direitos econômicos, sociais e culturais; e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, internalizado pelo Brasil pelo Decreto nº 591/1992, já reconhecesse, em seu artigo 11, o direito à moradia como fundamental para um nível de vida adequado, gerando para os Estados partes a obrigação de promover e proteger este direito, a questão habitacional ganhou progressivamente maior visibilidade diante do contexto de crise global da moradia, razão pela qual o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comitê de Direitos Humanos expediram recomendações aos Estados Membros no âmbito de Comentários Gerais sobre o tema; enquanto o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas já adotaram resoluções sobre a questão, conforme se passará a expor.

O Comentário Geral nº 04 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dispõe que os Estados partes, independentemente de seu nível de desenvolvimento, devem adotar medidas para efetivação do direito à moradia adequada imediatamente, prioritariamente aos grupos sociais que estejam vivendo em condições desfavoráveis, nos quais se incluem as pessoas em situação de rua².

O Comentário Geral nº 03 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deixa claro que os Estados devem garantir pelo menos um número mínimo de obrigações, chamado “minimum core obligation”, de cada direito assegurado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aí incluídos o abrigo e a habitação básica³.

Por sua vez, o Comentário Geral nº 07 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispõe que os despejos forçados não devem resultar em pessoas desabrigadas ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos, devendo os Estados Partes, caso as pessoas afetadas não tenham condições de arcar com o seu sustento, tomar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar alternativas de moradia adequada, reassentamento ou acesso a terras produtivas, conforme o caso⁴.

O despejo forçado que leve à situação de rua, assim como a recusa do Poder Público de prover alternativas de moradia para pessoas em situação de rua podem ser considerados tratamento cruel, desumano e degradante sob o prisma do direito internacional dos

1 UN. **First-ever United Nations Resolution on Homelessness**. 2020. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/dspd/2020/03/resolution-homelessness/>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

2 Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment No. 04**. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/GEC/4759&Lang=en>. Acesso em: 26 jul. 2021.

3 Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment No. 03**. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4758_E.doc>. Acesso em: 26 jul. 2021.

4 Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment No. 07**. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

direitos humanos, conforme jurisprudências da Corte Europeia de Direitos Humanos⁵.

O Comitê de Direitos Humanos já reconheceu, no Comentário Geral nº 36, que a falta de moradia viola o direito à vida garantido no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, devendo os Estados Partes tomarem medidas especiais de proteção para as pessoas vulnerabilizadas, tais como as pessoas em situação de rua, a partir, por exemplo, da implementação de programas de habitação popular⁶.

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas já adotou algumas resoluções sobre o tema. A Resolução nº 37/4 (2018)⁷, que trata sobre a moradia adequada como componente do direito a um padrão adequado de vida e sobre o direito à não discriminação neste contexto, convoca os Estados a tomar medidas, no máximo de recursos disponíveis, para lidar com a falta de moradia sistêmica e com a privação de habitação. A Resolução nº 43/14 (2020)⁸ que trata sobre o mesmo tema, convoca os Estados a tomarem as medidas necessárias para eliminar a legislação que criminaliza a falta de moradia e para promoverem medidas de prevenção e combate à situação de rua. Esta resolução é particularmente importante para o Brasil, que ainda conta em seu ordenamento jurídico com a contravenção penal de vadiagem, prevista no art. 59 do Decreto Lei nº 3.688/1941.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, por sua vez, adotou a primeira resolução da ONU voltada especificamente ao enfrentamento da problemática da população em situação de rua. Trata-se da Resolução 2020/07⁹, que reconhece que os Estados têm a responsabilidade de erradicar a situação de rua, devendo construir políticas de prevenção à situação de rua e de suporte àqueles que estão nesta condição, primando pelo desenvolvimento de soluções sustentáveis para acabar com a falta de moradia.

Importante destacar ainda que a Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Leilani Farha, elaborou as “Diretrizes para a Implementação do Direito à Moradia Adequada”, as quais foram entregues na 43ª sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que ocorreu entre 24 de fevereiro e 20 de março de 2020, no âmbito do relatório final do seu mandato. As diretrizes são destinadas a guiar os Estados membros na sua atuação para implementação efetiva do direito à moradia adequada. A diretriz nº 05 trata especificamente da problemática da população em situação de rua, destacando a obrigação dos Estados em erradicar o problema da falta de moradia para pessoas em situação de rua no menor tempo possível e de pôr fim à criminalização das pessoas vivendo em situação de rua, destacando dentre as medidas

5 UN. **Homelessness and human rights**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/homelessnessandhumanrights.aspx>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

6 Human Rights Committee. **General Comment No. 36**. Disponível em: <<https://www.undocs.org/CCPR/C/GC/36>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

7 Human Rights Council. **Resolution 37/4**: Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context. Disponível em: <<https://www.undocs.org/A/HRC/RES/37/4>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

8 Human Rights Council. **Resolution 43/14**: Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context. Disponível em: <<https://www.undocs.org/A/HRC/RES/43/14>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

9 Economic and Social Council. **Resolution 2020/7**: Affordable housing and social protection systems for all to address homelessness. Disponível em: <<https://undocs.org/E/RES/2020/7>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

a garantia de acomodações de emergência seguras, protegidas e dignas; o provimento de moradia adequada e permanente a esse público, para que não permaneçam por um longo período em acomodações de emergência; a construção, dentro de seus sistemas de justiça, de procedimentos alternativos para lidar com delitos de menor potencial ofensivo praticados pelas pessoas em situação de rua, visando interromper o ciclo de criminalização, encarceramento e falta de moradia; assim como o treinamento dos agentes de segurança pública para abordagem adequada junto às pessoas em situação de rua¹⁰. Ressalta-se que a relatora já havia elaborado relatório sobre o tema em 2015, com uma série de recomendação aos Estados¹¹.

A Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada também elaborou diretrizes específicas para a proteção da população em situação de rua durante a pandemia do COVID-19¹², publicizadas em abril de 2020. As diretrizes rezam que os Estados devem prover acomodação imediata às pessoas em situação de rua e buscar transferi-las para uma habitação permanente, de modo que não retornem à situação de rua quando a pandemia acabar. Para garantia da acomodação imediata o guia sugere a reserva de quartos de hotel e/ou motel, a utilização das acomodações de quartéis do exército ou de hospitais não utilizadas. Consta ainda que as acomodações de emergência devem permitir o distanciamento entre os residentes e garantir a privacidade, água, saneamento, alimentação, apoio social e psicológico, serviços de saúde e testes para COVID-19. Outra diretriz importante consiste na disponibilização de banheiros públicos, chuveiros e instalações para lavagem das mãos para este público. Ressalta-se também a orientação de suspensão dos despejos forçados e do desmantelamento de acampamentos de pessoas em situação de rua.

Por sua vez, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹³, consistentes em uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (set/2015), composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030, com o fim de acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, contam com a previsão de ações voltadas a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis (ODS 11), sendo uma de suas metas garantir até 2030 de acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível (meta 11.1).

A Nova Agenda Urbana¹⁴, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016, têm intrínseca relação com a Agenda 2030 para o

10 UN. **Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing**. Disponível em: <<https://www.undocs.org/A/HRC/43/43>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

11 ONU. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto (A/HRC/31/54)**. 2015. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Unofficial_translation_Portuguese.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

12 UN. **COVID-19 Guidance Note: Protecting those living in homelessness**. 2020. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_homeless.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

13 ONU. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

14 UN. **New Urban Agenda**. 2016. Disponível em: <<https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

Desenvolvimento Sustentável, em especial com o objetivo 11 de cidades e assentamentos humanos inclusivos. Na Nova Agenda Urbana os Estados se comprometem em combater a condição de sem-teto e a criminalização da população em situação de rua, por meio de políticas específicas e inclusivas, tais como a promoção de programas baseados na metodologia do “Moradia Primeiro” (parágrafo 108).

Outro ponto fundamental para erradicar a situação de rua é a promoção do trabalho decente, conceito formalizado pela OIT em 1999, durante a 87ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho¹⁵, que consiste em um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável, tratando-se de um conceito central para o alcance do ODS 8. Conforme é evidenciado no estudo científico deste PADHUM, a maioria da população em situação de rua no Brasil trabalha (70,9% segundo dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua), mas no mercado informal e com remunerações muito baixas, que não possibilitam custear moradia. A noção de trabalho decente propõe não apenas medidas de geração de postos de trabalho, mas também de superação de formas de trabalho que geram renda insuficiente¹⁶.

No ordenamento jurídico brasileiro, diversas são as normativas que fundamentam a garantia dos direitos das pessoas em situação de rua, a começar pela Constituição Federal de 1988, que estabelece, em seu art. 1º, como fundamento estruturante da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e, em seu art. 3º, inciso III, como um dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Essencial também a observância dos direitos fundamentais consagrados no art. 5º da CF/88, tais como o direito de ir e vir (inciso XV); a garantia do princípio da legalidade constante no postulado “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (inciso II); a vedação à tortura e ao tratamento desumano ou degradante (inciso III); a inviolabilidade da moradia mesmo improvisada da pessoa em situação de rua equiparada à inviolabilidade domiciliar do postulado “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (inciso XI).

Por sua vez, no art. 6º da CF/88 são consagrados os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados, que vêm sendo estruturalmente negados à população em situação de rua.

15 OIT. **Conferencia Internacional del Trabajo: 87ª reunión.** 1999. Disponível em: <<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

16 OIT. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social.** 2015. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/publication/wcms_467352.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

Por seu turno, o art. 23, inciso X, da CF/88, afirma que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

No que tange à atuação do Ministério Público na garantia dos direitos das pessoas em situação de rua, o art. 127 da CF/88 dispõe que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao passo que o art. 129 da CF/88 outorga ao Ministério Público zelar pela proteção dos direitos difusos e coletivos.

O principal marco normativo infraconstitucional dos direitos da população em situação de rua é o Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Monitoramento e Acompanhamento, prevendo uma ampla gama de direitos às pessoas em situação de rua, dentro da perspectiva de intersectorialidade da política.

Outro marco normativo relevante é a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), alterada pela Lei nº 11.258/2005, que acrescentou o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua (art. 23, II), e a Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, na qual estão previstos serviços especializados para pessoas em situação de rua, serviços de abordagem social e de acolhimento institucional e em República. Para a defesa e a garantia desses direitos, a LOAS (Lei nº 8.742/1993), em seu art. 31, dispôs que incumbe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Importante destacar ainda que o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 122/2011, que define o funcionamento das Equipes de Consultório na Rua, serviço de atenção primária à saúde oferecido às pessoas em situação de rua, e a Portaria nº 3.305/2009, que institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua, além da Resolução nº 02/2013, que define diretrizes e estratégias de orientação para o processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com foco na população em situação de rua no âmbito do SUS.

Para concluir, insta destacar que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH editou a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, uma normativa bastante completa, que dispõe sobre diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua¹⁷. O Conselho Nacional do Ministério Público também sistematizou o Guia de Atuação Ministerial para defesa dos direitos das pessoas em situação de rua¹⁸. Esses dois documentos são fundamentais para as estratégias levantadas neste plano de atuação.

Existe uma série de outras resoluções e portarias correlatas aos direitos das pessoas em situação de rua, porém o objetivo aqui foi destacar as consideradas principais.

17 CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>>. Acesso em: 07 maio 2021.

18 CNMP. **Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Brasília: CNMP, 2015.

JUSTIFICATIVA DO PROJETO

Conforme evidenciado no estudo científico deste PADHUM há uma explosão no número de pessoas em situação de rua no país (221.869 pessoas, representando um aumento de 140% de 2012 a 2020)¹⁹, diretamente relacionado ao contexto atual de recessão econômica, crescimento do desemprego e crise da moradia²⁰. Somado à conjuntura de pandemia do COVID-19, a tendência é a de que a problemática seja acentuada²¹, revelando a necessidade de priorização do tema na atuação das instituições e órgãos públicos, não apenas do Executivo, mas também do sistema de justiça, envolvendo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua²², no trimestre móvel referente aos meses de outubro a dezembro de 2020 havia aproximadamente 13,9 milhões de pessoas desocupadas no Brasil, e, segundo dados da Fundação João Pinheiro²³, o país registrou em 2019 o déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias. Em que pese o investimento em políticas habitacionais, particularmente no Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009, os resultados do programa são insatisfatórios em relação à diminuição do déficit habitacional. Apesar das mais de 5 milhões de unidades entregues, apenas cerca de 400 mil unidades no cenário pessimista e 2,1 milhões de unidades no cenário mais otimista representaram impacto na redução do déficit habitacional²⁴. Por outro lado, este tipo de política habitacional, de aquisição da casa própria com subsídios do Governo Federal, como apontou Rolnik²⁵, é absolutamente inadequada para as necessidades da população em situação de rua, que têm um caráter emergencial e não permitem uma espera por anos na fila de sorteio de um programa habitacional.

Apesar deste contexto de crise sanitária, econômica, social e habitacional, mesmo durante a pandemia, as remoções/despejos, majoritariamente decorrentes de ordens de reintegração de posse, continuaram ocorrendo, impactando também no recrudescimento da população em situação de rua. Conforme dados estimados

19 IPEA. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2021 a março de 2020)**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

20 ROLNIK, Raquel; MARINO, Aluizio. **Situação da população vivendo na rua é a cara das políticas públicas**. 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/situacao-da-populacao-vivendo-na-rua-e-a-cara-das-politicas-publicas/>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

21 Estudo do IPEA alerta para o aumento do contingente em situação de rua durante a pandemia por conta da desocupação crescente e mais intensa devido ao desaquecimento da economia no curto e médio prazo. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811>. Acesso em: 11 mar. 2021.

22 IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Trimestre Móvel – Out. – Dez. 2020)**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2020_dez.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

23 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional de Moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

24 BRASIL. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pm-cmv.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2021.

25 JORNAL DA USP. **Especialistas debatem políticas para a população em situação de rua**. 2016. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/moradores-de-rua-vivem-uma-situacao-limite-e-sem-politicas-publicas/>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

pela campanha Despejo Zero, entre 1º de março de 8 de outubro de 2020, mais de 6.532 famílias foram removidas de seus imóveis e outras 54.303 estavam ameaçadas de remoção.

Por outro lado, tradicionalmente, a política pública para pessoas em situação de rua tem como principal oferta o acolhimento coletivo institucionalizado, supondo que as necessidades de moradia destas pessoas se limitam a um local para dormir, quando são muito mais amplas. Mesmo com a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua e de seu Comitê Intersetorial de Monitoramento e Acompanhamento (CIAMP-Rua), através do Decreto nº 7.053/2009, que propõe uma atuação articulada dos órgãos gestores das políticas públicas de diversas áreas, dentro de uma perspectiva interdisciplinar e integral, deslocando-se da Assistência Social a responsabilidade exclusiva pela formulação de políticas a este segmento, a área que mais incorporou a temática da situação de rua em seus quadros de ações foi notadamente a assistencialista.

Embora já represente um avanço a mudança de olhar do Estado em relação à população em situação de rua, que passa a ser debatida a partir da ótica da exclusão e da vulnerabilidade, visto que historicamente este segmento foi tratado como ameaça à ordem urbana e caso de polícia no país - desde o período imperial foram construídos aparatos de criminalização e uma tradição de políticas higienistas, cujos resquícios estão presentes até os dias atuais no âmbito tanto do ordenamento jurídico brasileiro, que ainda criminaliza a conduta de vadiagem, quanto nas ações das gestões públicas municipais -, ainda são necessários muitos avanços nas políticas públicas desenvolvidas, que permitam de fato a reconstrução do projeto de vida destas pessoas e a saída da situação de rua, que tende a ser crônica.

O serviço de atendimento às pessoas em situação de rua foi incluído expressamente na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, através da Lei nº 11.258/2005, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009²⁶ previu diversos serviços que atendem especificamente este público dentro da média e da alta complexidade, quais sejam: Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (oferecido pelos CENTROS POP), Serviço de Acolhimento Institucional (Abrigos, albergues e casas de passagem), e Serviço de Acolhimento em República (moradias provisórias). Atualmente, conforme prevê a Resolução nº 6/2013 da CIT, o cofinanciamento federal para estes serviços é ofertado aos municípios de médio porte (acima de 50 mil habitantes) que integram regiões metropolitanas e aos municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes), metrópoles e DF, sendo relevante a indução dessas políticas nos municípios que se encaixam nesses critérios e ainda não as implementaram.

Nessa configuração, o acolhimento institucional, inserido dentro da alta

26 CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

complexidade ainda prevalece como estratégia principal para a proteção social e promoção de “saídas” da situação de rua, sendo o acolhimento em pernoite o mais adotado²⁷. Segundo dados do Censo SUAS de 2019²⁸, em todo o território nacional há 5768 unidades de acolhimento institucional, sendo 524 abrigos institucionais ou casa de passagem voltados à população em situação de rua e apenas 38 são repúblicas para pessoas adultas em processo de saída da rua, embora desde a origem o acolhimento institucional tenha sido muito criticado, entendido como um espaço massificado e rígido que não proporcionaria o projeto de retorno à sociedade domiciliada, enquanto as repúblicas consistem em uma alternativa de acolhimento que responde melhor às demandas das pessoas em situação de rua, visto que possibilitam maior privacidade e autonomia, malgrado não substituam a necessidade de acesso à moradia permanente.

Os dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua²⁹ confirmam esta perspectiva, visto que à época 46,5% dos entrevistados afirmaram preferir dormir na rua, enquanto 43,8% informaram que pernoitavam em albergues. Ademais, cumpre destacar que pesquisa já apontou que o custo médio de um centro de acolhida masculino é de R\$ 965,16 por pessoa por mês, ao passo que nas repúblicas o custo é de em média R\$ 352,99 por pessoa mensalmente³⁰.

Ainda, segundo dados do Censo SUAS de 2019³¹, o país conta com 228 unidades de CENTRO POP, que oferecem o serviço especializado para pessoas em situação de rua, as quais, em sua maioria (153 unidades), também oferecem o serviço especializado em abordagem social, o que representa um avanço, visto que este serviço evita abordagens inadequadas e com violência, principalmente no âmbito das ações de zeladoria urbana, ao passo que o serviço especializado para pessoas em situação de rua é relevante para inserção da pessoa na rede socioassistencial e para o encaminhamento a outras políticas, assim como para a emissão de documentos pessoais, para o acesso à alimentação, entre outras ações. No entanto, de acordo com dados do CENSO SUAS 2019³², não há uma frequência significativa de encaminhamentos dos usuários dos CENTROS POP às repúblicas, voltadas às pessoas em processo de saída das ruas, e aos programas de aluguel social e habitação popular, conforme demonstra tabela abaixo:

27 ROSA. Op. Cit.

28 BRASIL. **Censo SUAS 2019** – Resultados Nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, Centro Pop. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Março de 2020.

29 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

30 OBSERVATORIO DO 3 SETOR. **Pandemia evidenciou a vulnerabilidade de quem vive em situação de rua**. 2021. Disponível em: <<https://www.google.com.br/amp/s/observatorio3setor.org.br/noticias/pandemia-evidenciou-a-vulnerabilidade-de-quem-vive-em-situacao-de-rua/amp/>>. Acesso em: 01 junho 2021.

31 BRASIL. Op. Cit.

32 BRASIL. Op. Cit.

Com que Frequência há o encaminhamento?

	Nunca		Raramente		Às vezes		Frequentemente	
	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%	Quantidade de Centros Pop	%
República para adultos em processo de saída das ruas	0	0	9	3,90	10	4,40	18	7,90
Programa de Aluguel Social	1	0,40	28	12,30	41	18,00	20	8,80
Programas de Habitação Popular	1	0,40	49	21,50	54	23,70	36	15,80

Trata-se de um dado relevante, uma vez que internacionalmente a questão da habitação vem sendo entendida como central para a resolução do problema da população em situação de rua, posto que, embora a população em situação de rua seja bastante heterogênea, conforme a própria definição³³ do art. 1º do Decreto 7.053/2009, existe um elo que as une, a ausência de moradia. Embora as principais motivações para a situação de rua levantadas na Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua³⁴ sejam problemas relacionados ao alcoolismo ou às drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e problemas familiares (29,1%), a moradia vem sendo entendida como um fator de estabilidade para a partir deste ponto tratar as demais questões.

Não por outro motivo, o CIAMP-Rua Nacional aprovou, em plenária do dia 28 de julho de 2016, a priorização da moradia e a disseminação de um conceito e metodologia inspirados no modelo Moradia Primeiro, que visa o imediato acesso da pessoa em situação de rua a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, ao passo que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH, na Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020³⁵, dispôs que os entes federativos devem promover políticas estruturantes que tenham como centralidade o acesso imediato da população em situação de rua à moradia (art. 14, caput). É orientado ainda que o acesso à moradia esteja vinculado a ações de promoção de trabalho e de renda e outros benefícios e subsídios, até que o beneficiário consiga garantir o seu sustento adequado durante a execução de programas, como o Moradia Primeiro (parágrafo único, art. 14).

Importante ressaltar que a população em situação de rua está mais suscetível a uma série de violações de direitos além do direito à moradia, tais como: o direito à liberdade, o direito à saúde, à alimentação, ao trabalho, à não discriminação, à integridade física, psíquica e moral, entre outros. Como apontou a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua³⁶, a população em situação de rua é predominantemente masculina

33 No decreto, a população em situação de rua é considerada o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular.

34 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

35 CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>>. Acesso em: 07 maio 2021.

36 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

(82%); majoritariamente parda ou negra (67%) e, em geral, jovem (53% entre 25 e 44 anos). Relativamente à formação escolar, a maior parte (63,5%) não concluiu o primeiro grau, ao passo que 17,1% não sabem ler e escrever. No tocante à alimentação, saúde e higiene, a pesquisa indicou que 79,6% da população em situação de rua faz ao menos uma refeição por dia. Constatou-se ainda que 19% da população pesquisada não se alimentava regularmente todos os dias.

Os índices de adoecimento são alarmantes neste segmento, muito em decorrência das precárias condições de alimentação, higiene e cuidados expostas. Neste sentido, insta destacar que cerca de 30% dos entrevistados apontaram ter algum problema de saúde, sendo os mais citados hipertensão (10,1%), doença mental (6,1%), HIV/Aids (5,1%) e problemas de visão/ cegueira (4,6%). À época da pesquisa, 24,8% das pessoas entrevistadas não possuíam documento de identificação pessoal, encontrando dificuldades para acesso a empregos formais, serviços e programas governamentais, aos quais 88,5% afirmaram não ter acesso. Com respeito às discriminações sofridas pelas pessoas em situação de rua, os entrevistados relataram que são frequentemente impedidos de apresentarem-se em shoppings centers (31,3%), transportes coletivos (29,8%), bancos (26,7%), órgãos públicos (21,7%), unidades de saúde (18,4%) e locais de emissão de documentos (13,9%)³⁷.

Tendo em vista os problemas de saúde significativos, uma das políticas que foram priorizadas além da assistencial foi a de saúde. Logo após a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, foi criado, através da Portaria nº. 3.305, de 24 de dezembro de 2009, o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua. Dentre as iniciativas com maior impacto no cotidiano da população em situação de rua que passaram por discussão do âmbito do Comitê destacam-se a dispensa de apresentação de endereço para registro e acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), constante na Portaria n. 940/2011 do Ministério da Saúde (art. 23, §1º), e a atuação das equipes do Consultório na Rua, cujas diretrizes de organização e funcionamento foram estabelecidas pela Portaria n. 122/2011 do Ministério da Saúde. Estas equipes, compostas por profissionais de diferentes formações, atendem em um consultório móvel, promovendo o cuidado em saúde e sensibilização quanto à redução de danos³⁸.

Apesar dos avanços na política nacional, principalmente na área assistencial e de saúde, que ainda assim apresentam diversos déficits e necessidade de fiscalização e indução, a ausência de progresso em outras políticas estruturantes como as de moradia e trabalho, são barreiras significativas à erradicação da população em situação de rua. Nota-se que demandas históricas ainda persistem, tais como a necessidade de combate às operações de caráter higienistas, marcadas por abordagens inadequadas, vexatórias e violentas; a necessidade enfrentamento à criminalização da população em situação de rua; a necessidade de garantia do amplo acesso da população em situação de rua ao Ministério Público, independentemente de qualquer formalidade discriminatória; a necessidade de

37 BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

38 ROSA. Op. Cit.

garantia do atendimento humanizados no âmbito do SUAS e do SUS. Somado a estas demandas históricas, há a demanda apresentada pelos movimentos sociais de maior articulação do Ministério Público junto ao Poder Público para implantação e execução da política voltada a população em situação de rua nos Estados e municípios, dentro do prisma apontado de políticas estruturantes³⁹.

Desse modo, por ser a população em situação de rua extremamente vulnerabilizada e sujeita a uma série de violações de direitos, é relevante uma atuação específica dos Promotores de Justiça para garantia de direitos a esse público, dentro da perspectiva de um Ministério Público resolutivo, que não se limita à atuação judicial, mas que tem uma atuação proativa e reativa, induzindo políticas públicas voltadas à garantia de direitos da população em situação de rua e à erradicação da problemática da situação de rua, o que perpassa a implementação de políticas estruturantes, que devem ser articuladas estrategicamente pelo Ministério Público e demais instituições do sistema de Justiça.

PÚBLICO ALVO:

- Membros e servidores nas diversas Comarcas do estado do Maranhão;
- Mulheres, homens e seus familiares vivendo em situação de rua no estado do Maranhão;

ABRANGÊNCIA DA EXECUÇÃO DO PROJETO

- Em todo o estado do Maranhão, por meio das Promotorias de Justiças com demandas afetas à população de rua nas diversas Comarcas;

PARCERIAS

- Promotorias de Justiças com demandas afetas à população de rua nas diversas Comarcas do estado do Maranhão;
- Órgãos integrantes do sistema de Justiça, a saber, Defensoria Pública, Poder Judiciário, OAB;
- Instituições da Secretaria de Estado de Segurança Pública (Polícias Militar e Civil, órgãos de perícias criminais e de medicina legal);
- Órgãos do Poder Executivo Estadual e Municipais (Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, dentre outros) e Organizações Não-Governamentais;
- Universidades Públicas e Privadas, bem como demais instituições e organismos de pesquisa e produção de conhecimentos em âmbito local, nacional e internacional.

GESTOR DO PROJETO

- **Dr. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau** – Procurador-Geral de Justiça.

³⁹ No estudo científico do PADHUM são apresentadas as demandas do 2º e 3º Encontros Nacionais do Ministério Público e Movimentos Sociais

PERÍODO DE EXECUÇÃO:

- Outubro de 2021 até Outubro de 2027.

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

- Patrocínio da Administração Superior do Ministério Público do Maranhão;
- Envolvimento das áreas administrativas e operacionais do Ministério Público do Maranhão;
 - Adesão de membros do Ministério Público do Maranhão em diversas Comarcas do Estado;
 - Apoio técnico e operacional da equipe do Núcleo Científico da Secretaria para Assuntos Institucionais - SECINST e do CAOp de Defesa dos Direitos Humanos;
 - Articulação com os Órgãos integrantes do sistema de Justiça, a saber: Defensoria Pública, Poder Judiciário, OAB; das Instituições da Secretaria de Estado de Segurança Pública (Polícias Militar e Civil, órgãos de perícias criminais e de medicina legal), dos Órgãos do Poder Executivo Estadual e Municipais (Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, dentre outras) e Organizações Não-Governamentais;
 - Participação de Universidades Públicas e Privadas, bem como demais instituições e organismos de pesquisa e produção de conhecimentos em âmbito local, nacional e internacional;
 - Inserção do projeto no planejamento estratégico do Ministério Público do Maranhão;
 - Articulação com a Escola Superior do MPMA e demais unidades de capacitação das instituições parceiras.

RISCOS (REAIS OU POTENCIAIS):

- No âmbito institucional, ausência de interesse e de credibilidade nas mudanças e incrementos propostos;
 - Falta de visão de que a implantação do Plano de Atuação em Defesa de Direitos Humanos para a garantia dos direitos das pessoas em situação de rua poderá proporcionar alteração no tecido social com vista à adoção de estratégias complementares para a indução das políticas públicas de moradia, de saúde, assistência social, trabalho e renda, segurança pública dentre outras, a partir de intervenções proativas e reativas do Ministério Público.
 - Não adesão ampla dos membros do Ministério Público Estadual na atuação finalística como indutores das políticas públicas estruturantes, que tenham como objetivo central a superação da situação de rua, adotando estratégias que tenham como centralidade o acesso imediato da população em situação de rua à moradia, o que deve estar vinculado a ações de promoção de trabalho e de renda e a outros benefícios e subsídios;
 - Insuficiente engajamento dos parceiros na disponibilização de pessoal técnico para a implementação do projeto;

- Falta de efetivo monitoramento, avaliação e controle da execução do projeto, especialmente nos andamentos das atividades e na identificação de possíveis ações corretivas.

ESCOPO DO PROJETO (PRODUTO OU SERVIÇO QUE DEVERÁ SER ENTREGUE AO FINAL DO PROJETO):

Diretrizes de orientação, por meio de Recomendação expedida pelo Procurador-Geral de Justiça aos membros do Ministério Público responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas à população em situação de rua em suas unidades de trabalho, bem como à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão no que tange às demandas de capacitação/formação, visando a resolutividade de danos emergentes e a indução de políticas públicas voltadas aos direitos da população em situação de rua.

DESCRIÇÃO DO PROJETO:

Amparado por um amplo trabalho de pesquisa realizado pela equipe do Núcleo Científico da Secretaria para Assuntos Institucionais - SECINST, o projeto prevê o lançamento de diretrizes de orientação, por meio de Recomendação do Procurador-Geral de Justiça, aos membros do Ministério Público responsáveis pelo tratamento de demandas relacionadas à população em situação de rua em suas unidades de trabalho, bem como à Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão no que tange às demandas de capacitação/formação, visando a resolutividade de danos emergentes e a indução de políticas públicas voltadas aos direitos da população em situação de rua.

Em apoio aos membros do Ministério Público na implementação dessas diretrizes, visando uma intervenção qualificada, o projeto prevê uma atuação conjunta em várias frentes de ação, com a colaboração de servidores e de parceiros interinstitucionais, que perpassam:

- Fomento à estruturação da rede de proteção e à construção da política municipal para a população em situação de rua;
- Levantamento de informações/mapeamentos de equipamentos sociais e de políticas públicas - conselhos, comitês, secretarias, ongs, pactos, planos, fundo etc. -, com o fim de diagnosticar a atual realidade a que estão sujeitas as pessoas em situação de rua, estudando o fato e suas causas, para que, munidos de dados, contribuam na construção de mecanismos de reversão das iniquidades;
- Sistematização das iniciativas voltadas à proteção e defesa das pessoas em situação de rua já existentes no âmbito dos órgãos e entidades instaladas nos municípios e estado;
- Realização de audiências públicas voltadas à articulação dos órgãos e entidades identificados para construção da rede de proteção da pessoa em situação de rua, com a participação do segmento público-alvo da rede;
- Fomento à construção de uma rede de contatos e comunicação periódica entre os participantes;

- Padronização dos procedimentos de recebimento de demandas das pessoas em situação de rua no município, subsidiados pelos dados colhidos nas audiências públicas;
- Criação coletiva de fluxograma das diferentes situações;
- Celebração de termo de cooperação entre os órgãos e entidades para o estabelecimento de responsabilidades e adoção dos fluxogramas da rede, devendo ser definida a coordenação da rede, preferencialmente constituída por gestores municipais.
- Encaminhamento ao poder legislativo municipal minuta de projeto de lei, para a instituição da Política Municipal para a População em Situação de Rua, nas localidades em que não houver legislação neste sentido;
- Encaminhamento de minutas de decreto e de regimento interno ao poder executivo municipal, dispondo sobre a instituição do Comitê Gestor Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua⁴⁰, nas localidades em que não houver legislação neste sentido;
- Articulação junto aos órgãos e entidades locais para a construção de planos municipais de políticas públicas para a população em situação de rua, com o objetivo de instrumentalizar a política;
- Garantia de amplo acesso da população em situação de rua ao Ministério Público, bem como de criação de mecanismos de aproximação dos serviços da instituição a este público - historicamente distanciados - bem como o atendimento adequado (prioritário, desburocratizado e humanizado, sem a necessidade de agendamento), o que inclui a imprescindibilidade de formações continuadas sobre a temática da garantia de direitos da população em situação de rua;
- Encaminhamento da pessoa em situação de rua atendida que não possua documentos de identificação pessoal, após a realização do atendimento, à unidade de assistência social local para que sejam tomadas as providências para a confecção da documentação;
- Promoção de atendimento itinerante, caso sejam titulares de comarcas de grande porte, acima de 100 mil habitantes, ou de médio porte, acima de 50 mil habitantes que integrem regiões metropolitanas e contem com pessoas em situação de rua, além do atendimento na sede, em dias específicos, na comunidade e/ou em equipamentos da assistência social, tais como nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP), para aproximação dos serviços às pessoas em situação de rua⁴¹, podendo para esta finalidade ser feita articulação com o gestor municipal;
- Coibir a criminalização e as práticas higienistas em relação à população em situação de rua, na forma da Resolução n. 164/2017 do CNMP, assim como garantir a fiscalização dos serviços públicos voltados a este segmento e intensificar a articulação junto aos gestores estaduais e municipais para a promoção de direitos por meio da implementação de políticas públicas, com foco naquelas que são estruturantes, como as de moradia, trabalho, saúde e assistência social;

40 Previsto no art. 3º do Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

41 CNDH. Op. Cit.

- Garantir a proteção do direito à liberdade das pessoas em situação de rua⁴² em face de medidas de restrição de liberdade abusivas ou baseadas em preconceitos sociais;
- Monitoramento das políticas públicas e avaliação da tutela ministerial, com participação ativa nos fóruns e esferas de deliberação pública que envolvam os interesses das pessoas em situação de rua, apresentando dados e sugestões, conforme as peculiaridades do trabalho da unidade ministerial, bem com a requisição, anualmente, aos órgãos de assistência social, saúde e segurança pública de dados sobre as populações em situação de rua no município, visando à produção de dados aptos a nortear o planejamento de políticas públicas.

ORÇAMENTO ESTIMADO

- As atividades relativas ao Ministério Público do Estado do Maranhão já estão consignadas no orçamento da instituição.



APONTE A CÂMERA DO SEU CELULAR PARA O
QR CODE E ACESSE INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES



METAS, AÇÕES
E INDICADORES
PADHUM RUA

42 Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça



SECINST
SECRETARIA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS