

*Antônio Alves Pontes Trigueiro da Silva*<sup>111</sup>

*Juliana Trindade Ribeiro Pessoa Pordeus*<sup>112</sup>

## RESUMO

A atividade exercida pela polícia no âmbito dos primeiros contatos de mulheres vítimas de violência doméstica com o poder público até a conclusão do inquérito policial possui um caráter pré-jurisdicional. Contudo, é durante esse processo de acolhimento, escuta das vítimas e investigações que podem ocorrer situações de revitimização e, conseqüentemente, violações de direitos humanos. Assim, a presente pesquisa realizou uma revisão bibliográfica para compreender o contexto histórico-social que favorece à uma pretensa, mas não efetiva, tutela dos direitos da mulher pela atividade policial. A pesquisa debruça-se sobre alguns casos analisados no âmbito da Vara de Violência Doméstica da Comarca de Santa Rita, na Paraíba, compreendendo a partir do estudo fático o fenômeno da revitimização. A partir disso, depreende-se que o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público é um caminho para coibir possíveis violações de direitos humanos no âmbito da atividade pré-jurisdicional exercida pelas autoridades policiais.

**Palavras-chave:** Controle externo. Direitos humanos. Gênero. Violência. Polícia.

## 1 INTRODUÇÃO

O caminho percorrido desde um ato de violência sofrido por uma mulher até uma efetiva proteção institucional pode perpassar por novos atos de violência moral. Ocorre que, em algumas

---

<sup>111</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, com ênfase em Fundamentos Teóricos e Filosóficos dos Direitos Humanos. Assessor Jurídico junto à Promotoria de Justiça da Tutela Coletiva do Sistema Prisional e Direitos Humanos do Ministério Público da Paraíba. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: antoniotrigueirosilva@gmail.com.

<sup>112</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa. Integrante do Grupo de Pesquisa Política Criminal, Sistema Penitenciário e Direitos Humanos (GPOC – UFPB) junto ao CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisa Sistema Penal, Democracia e Direitos Humanos junto ao CNPq. Advogada. Membro da Comissão de Combate à Violência e Impunidade contra à Mulher da OAB – PB. E-mail: julianatrpordeus@gmail.com.

ocasiões, o preconceito estrutural, que compõe a sociedade brasileira, ou a falta de capacitação adequada de profissionais pode promover o que se compreende por revitimização.

Diante desse contexto, contempla-se que a proteção dos direitos humanos exercida tanto pela sociedade em geral, como pelas diversas entidades estatais de controle social, necessita de um longo processo de construção instrumentalizado por meio de diálogos, políticas públicas e cursos de qualificação para agentes que irão lidar no cotidiano com graves situações.

Uma das principais formas de revitimização ocorre exatamente nos primeiros contatos das vítimas com o poder público, ao buscarem ajuda. O atendimento prestado às vítimas necessita de um olhar especializado, tendo por objetivo o acolhimento e a escuta ativa, buscando compreender o contexto no qual elas estão inseridas. Porém, a depender da forma como o papel pré-jurisdicional é exercido, é possível ocorrer atos de revitimização dessas mulheres, de modo a aumentar o contexto de violação de direitos humanos, ainda que isto se dê no processo de acesso à justiça?

A partir disso, o presente trabalho objetiva analisar o comportamento pré-jurisdicional exercido pela atividade policial no processo de combate à violência doméstica contra a mulher. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a temática, contemplando a possível presença de uma narrativa retórica em torno de uma pretensa proteção dos direitos humanos pelo poder público, que acaba promovendo atos de revitimização no contexto da violência contra a mulher.

Em seguida, a pesquisa realiza a análise de depoimentos de vítimas de violência doméstica prestados no âmbito das audiências de instrução realizadas na de uma vara mista da Comarca de Santa Rita, município do Estado da Paraíba, tendo por base uma análise descritiva, por meio da técnica de observação, para demonstrar a hipótese sobredita, realizando um levantamento das características que compõem o processo de revitimização das mulheres pelo poder público.

Observa-se que a relevância desta pesquisa está na constatação do papel vitimizador exercido pelas autoridades exatamente no contexto em que aquelas deveriam garantir e ampliar a proteção às mulheres que se dirigem à justiça buscando nesta o alento para as violências estruturais, físicas e morais que sofrem cotidianamente. Para além das dificuldades na implementação das políticas públicas em todo o extenso território nacional, a rede de proteção às mulheres necessita abarcar também a fiscalização das atividades que estão sendo exercidas na cadeia de mecanismos de combate à violência doméstica contra a mulher.

Nesse contexto, far-se-á uma análise acerca da possibilidade do controle externo da atividade policial, exercido precipuamente pelo Ministério Público, dirigir uma atenção especializada, dentre as atividades fiscalizatórias realizadas por tal entidade, por meio de ações conjuntas que promovam um olhar específico no que tange à proteção dos direitos da mulher, aprimorando e exigindo das instituições policiais um tratamento adequado nos processos de acolhimento e escuta ativa das mulheres que buscam, desde o primeiro contato com as autoridades estatais, a proteção necessária para terem seus direitos preservados.

## **2 O CONTEXTO FALACIOSO DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA MULHER POR MEIO DA ATIVIDADE PRÉ-JURISDICIONAL DA POLÍCIA**

A partir da análise em torno do papel da polícia no contexto pré-jurisdicional, faz-se necessário compreender como a rede de proteção à mulher ainda é revestida de um contexto histórico-cultural e estrutural que favorece a revitimização e violação de direitos humanos. O uso de discursos retóricos empreendidos por autoridades policiais, supostamente voltados para a preservação dos direitos das mulheres no combate à violência doméstica, por vezes, pode favorecer um cenário de novas distorções e violências.

Estas, por sua vez, conforme Misse (2016, p.9) compreende que o processo de pacificação depende do exercício de uma violência contra outra, estando o debate em torno da legitimidade destas ações violentas, ou seja, comete-se um ato violento legítimo para coibir um ato de violência ilegítimo. O autor ainda evidencia que, no contexto brasileiro, há uma noção de acúmulo social de violências, no qual se observa a violência estatal, a violência interpessoal e a coercitividade da estrutura social. Zaluar (1999, p.11) evidencia que a violência “como qualquer outro instrumento, pode, portanto, ser empregada racional ou irracionalmente, pode ser considerada boa ou má, justificada ou abominada”.

Desse modo, a violência desenha então um panorama no qual os atos que poderiam justamente coibi-la são, na verdade, gestos violentos legitimados. Contudo, em alguns contextos, estes podem deter um caráter arbitrário ou que ultrapassam o limite da legitimação e, são nesses momentos, que ocorrem atos de revitimização, promovidos pela violência estatal e, até mesmo, pela estrutura social.

Ávila (2017, p.109-110) evidencia que os principais atos de revitimização são: a desvalorização da gravidade dos fatores; questionamento da veracidade das declarações da vítima; no caso de lesões recíprocas, dá-se maior credibilidade às versões dos agressores; recriminação moral pela continuidade da relação, culpabilizando as vítimas; e ainda o grave quadro de discriminação institucional, que faz aflorar situações macrossociais. O autor contempla ainda que “esses problemas de revitimização no âmbito policial comprometem a efetividade de toda intervenção estatal, pois criam uma deslegitimidade para os demais serviços da rede pública” (ibid, p.114)

Chai, Santos e Chaves (2017, p.651) atentam para o fato de a violência institucional ser revestida, muitas vezes, por sutilezas e gestos que são oriundos de relações de poder assimétricas, imbuídas de banalizações, desqualificações das vítimas e ausência de práticas humanizadas por parte das autoridades.

Outras problemáticas constatadas pelos autores dão conta de atividades desarticuladas entre as instituições, dificuldade no cumprimento das medidas protetivas e elevado número de demandas que favorecem a um atendimento pouco especializado e humanizado (ibid, p.662). Meza e Franca (2017, p.12) ampliam o debate, compreendendo que há pontos de dificuldade na aplicação da Lei Maria da Penha, tais como: a questão cultural, o excesso jurídico utilizado na linguagem das sentenças para justificar absolvições e falta da capacitação das autoridades.

Carvalho e Silva (2018, p.17-19) a partir de pesquisa realizada sobre o atendimento policial no município de Palmas/TO, identificaram que a atividade desempenhada pela polícia militar local - no âmbito do primeiro contato com os atos de violência - não apresentou coerência com as diretrizes dos pactos, tratados e acordos internacionais e nacionais sobre direitos humanos.

Além disso, questões relativas às instruções às vítimas sobre os seus direitos, principalmente sobre as redes de proteção às vítimas de violência doméstica, evidenciando problemas na capacitação e práticas profissionais dos policiais. Outros fatores constatados foram o desinteresse, a indiferença e o preconceito nos atendimentos prestados pelos policiais, e que, em quase metade das entrevistas realizadas com as vítimas, houve uma desmotivação para levar o caso à delegacia. Como possíveis atos para melhoria destas problemáticas, os autores compreendem que é necessária uma reestruturação interna das instituições responsáveis pelo enfrentamento da violência contra a mulher, melhorando a capacitação das autoridades (ibid, p.21).

Desse modo, além das problemáticas inerentes a revitimização das mulheres, a deficiência na atuação policial pode levar a situações de descrédito pela sociedade do papel exercido por tais entidades. Ávila (2017, p.19) esclarece que a ocorrência de determinadas situações em que as estratégias de investigação são negligentes com os casos de violência doméstica favorecem, então, a um considerável incremento no risco de absolvição por insuficiência de provas. Para o autor, a atuação policial “deve ser, necessariamente, centrada nas necessidades da vítima (...) avaliação de risco e administração dos fatores de risco (planos de segurança) são estratégias centrais das políticas de prevenção criminal em contexto de violência doméstica.” (ibid, p.21).

Nesse contexto, a Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (CIDH, 1994), em seu artigo 8º identifica, dentre outros pontos, que os Estados-partes devem adotar medidas progressivas para modificar os padrões sociais e culturais de condutas de homens e mulheres - alínea b -, bem como “promover a educação e treinamento de todo o pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei” - alínea c (ibid).

Desse modo, evidencia-se, portanto, o contexto falacioso da proteção dos direitos da mulher no Estado Brasileiro. A elaboração de leis, bem como a participação em tratados internacionais são essenciais para o reconhecimento de uma luta por direitos e para a instituição de novos órgãos de proteção às mulheres. Inegáveis são as suas relevâncias, porém, evidenciam um comportamento assimétrico e vertical da implementação das políticas de proteção aos direitos humanos no país.

Marsillac (2020, p.56) contempla que é necessário suprimir comportamentos arbitrários ou abusivos, criando um ambiente dialógico para implementação de direitos, sob pena de estes serem cada vez mais rejeitados, gerando mais atos de violência e desrespeito às normas, sendo necessário observar ainda que a linguagem e a comunicação são essenciais na ponderação dos discursos (ibid, p. 336).

Panikkar (2004, p. 232), por sua vez, compreende que os direitos humanos não podem ser considerados instrumentos absolutos e distantes das realidades, devendo observar as necessidades regionais. Rebouças (2015, p.59) compreende ainda que os direitos humanos não podem surgir apenas nos contextos pós-violatórios, devendo ser exatamente um instrumento transformador e preventivo.

Assim, observando as narrativas em torno da proteção dos direitos da mulher e a necessidade de uma atividade pré-jurisdicional eficiente, tem-se que é fundamental que as polícias desempenhem um papel acolhedor e humanizado, mas, além disso, essas as autoridades, ao

exercerem seus papéis, precisam atingir um status de atuação objetiva, que tenha por base a valorização dos discursos das vítimas. Não é o delegado ou o policial a autoridade julgadora que irá determinar a sentença que punirá o agressor ou não, ainda que haja o livre convencimento da autoridade policial em proceder com indiciamento dos supostos agressores. A atuação policial, portanto, precisa partir de pressupostos objetivos diferentes e especializados<sup>113</sup>, nos casos de violência contra a mulher, privilegiando o acolhimento das vítimas e de suas narrativas.

É notório um esforço descentralizado e não homogêneo entre as diversas instituições que visam combater a violência doméstica contra a mulher. Isso ocasiona uma dificuldade na prevenção e na proteção efetiva, descredibilizando a atuação dessas entidades, representando esforços que acabam por remar em direções contrárias, mesmo possuindo objetivos comuns.

A porta de entrada dos casos ora aqui discutidos é, exatamente, a polícia. Entre 2003 e 2013, a quantidade de Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher mais que dobrou, passando de 248 para 500, em todo o país (ENGEL, 2019). Desse modo, a atuação conjunta da polícia com os demais órgãos da rede de proteção, bem como com os Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça do país, deve privilegiar e proporcionar suas atuações em políticas horizontais e simétricas, que caminhem em uma só direção, com um só discurso.

Nesse contexto, a atividade pré-jurisdicional bem executada pode mitigar a narrativa popular de que os atos de proteção aos direitos humanos são falaciosos. Isso se dá em razão de que a inserção da temática no seio social se deu de forma impositiva, não proporcionando uma dialogicidade entre as instituições e a sociedade. E, além disso, é importante ressaltar que as instituições são compostas por membros dessa mesma sociedade, estando notoriamente imbuídos por seus preconceitos, visões distorcidas e discriminações.

Assim, o discurso dos direitos humanos também precisa dialogar com a sociedade, fazendo com que seja compreendido por esta, devendo haver uma noção comum de que a cidadania e a política são construídas ao lado desses direitos e que estes precisam ser preservados por todos, como um bem-comum.

---

<sup>113</sup> Tais pressupostos objetivos poderiam seguir a perspectiva rawlsiana de estabelecimento dos princípios de justiça num Estado Democrático. Nesta perspectiva, insere-se uma atuação na qual os agentes, nos processos decisórios, devem afastar suas convicções pessoais para buscar atuar de forma justa e equitativa dentre os cidadãos daquela sociedade, sempre postulando um bem comunitário. Em: RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

A tutela dos direitos humanos, e, especificamente no que diz respeito ao combate à violência contra a mulher, perpassa obviamente por uma longa modificação das estruturas de poder, mas isto não pode ser um elemento impeditivo para implementação de políticas institucionais não paliativas, que tenham como principal objetivo a quebra dos padrões que colocam as mulheres num contexto de submissão aos homens, tampouco uma narrativa retórica opressora, que privilegia a perpetuação de violações de direitos.

Diante de todo esse aporte teórico e percebendo que o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher aproxima-se mais do conceito de direitos humanos do que, propriamente, do rompimento de integridades, como nos propõe a legislação penal brasileira, faz mister adentrarmos na prática vivenciada na Vara de Violência Doméstica para compreendermos que o conflito não paira apenas nas doutrinas, mas está nelas pela preocupação que existe em torno da questão.

### **3 DA TEORIA À PRÁTICA: UMA ANÁLISE DO PAPEL PRÉ-JURISDICIONAL DA POLÍCIA NA TRATATIVA DOS CONFLITOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER**

*É por isso que eu não tenho pena de mulher que apanha de homem. É por isso que acontece feminicídio. Tem muita mulher que morre, porque tem muita mulher safada que fica protegendo o acusado, como você!* Frase de uma delegada de polícia coagindo uma suposta vítima a depor contra o seu companheiro (suposto agressor).

A frase acima foi presenciada, na ocasião em que se desenvolvia uma pesquisa de campo para fins de dissertação do mestrado. O estudo está sendo realizado junto à uma Vara Mista da Comarca de Santa Rita, município do Estado da Paraíba, e tem por finalidade averiguar a eficácia do Judiciário na resolução dos conflitos que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher. Logo, utilizar-se-á parte da pesquisa para tecer algumas considerações sobre o papel pré-jurisdicional da polícia na tratativa de tais conflitos, bem como a repercussão das suas ações no desfecho dos casos.

Nada obstante, a princípio, é importante aludir que a pesquisa empírica realizada analisa processos e audiências públicas. A vista disso, como não houve realização de entrevistas, nem a identificação das pessoas integrantes da relação processual, torna-se desnecessária a aprovação da presente pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa.

No dia 13 de maio de 2021 a vítima H. esteve na audiência de instrução para prestar esclarecimentos sobre uma suposta agressão que sofreu do seu ex-companheiro. Logo, foi dada a palavra a Promotora de Justiça que começou a indagar-lhe sobre os fatos, momento em que ela contou-lhe que tentou explicar para a delegada o que tinha se passado, isto é, afirmou que a briga aconteceu, contudo, que não foi o acusado quem a machucou, mas ela que tropeçou e caiu por cima de um espelho.

Em continuação ela afirmou que a autoridade policial, não acreditando na sua versão, chamou-a de cachorra e disse: “É por isso que eu não tenho pena de mulher que apanha de homem. É por isso que acontecem feminicídios. Tem muita mulher que morre, porque tem muita mulher safada que fica protegendo o acusado, como você!” – frase que inicia o presente estudo. A vítima relatou também que foi coagida pela delegada a ir ao IML, sob pena de responder pelo crime de desacato à autoridade, de forma que a ela foi conduzida na viatura da polícia.

Com relação a todos esses fatos, sempre que os narrava, pedia para que perguntassem para a testemunha que estava com ela na delegacia, pois ela ouvira tudo e com certeza confirmaria o que ela estava dizendo. *A posteriori* e por fim foi ouvida a testemunha referida e, quando indagada sobre quem chamou a polícia, ela afirmou que não sabia, pois “sempre que tem gritaria na rua todo mundo liga para a polícia”, mas nada lhe foi perguntado no sentido dos relatos da vítima sobre os constrangimentos provocados pela delegada.

Diante desse caso, observa-se claramente a dupla função da polícia, quais sejam: o papel de controladora dos conflitos informais e a sua incumbência pré-jurisdicional, isto é, de dar início a uma investigação criminal que, supostamente, desaguará em um processo. Portanto, precisa é a expressão usada por Sherman e Robert Percival (1981) quando classificam o papel exercido pela polícia como “os porões da justiça criminal”, pois é a partir dessa postura precursora que dependem os rumos dos conflitos que aparecem no Judiciário.

É a capilaridade policial, isto é, a sua capacidade de movimentar-se dos conflitos privados aos públicos que tornou os policiais aliados do povo em qualquer tipo de disputa (BRETAS, 1996, p. 215). Sendo assim, não é estranho ouvir a testemunha dizer que qualquer grito que se escuta na rua, chamam logo a polícia.

Dessa forma, a relação polícia-sociedade mistura-se entre a confiança e o medo, porque ao mesmo tempo que é ela que chega aos que a solicitam, também é ela que, ao seu crivo e, algumas vezes, por cima da lei, confunde autoridade com autoritarismo e dá destinos que prejudicam muito



mais as vítimas, colocando-as como culpadas por estarem acobertando seus companheiros, por serem “fracas” em não deixarem a relação e assim por diante, do que propriamente zelam pelos seus direitos como pessoas humanas.

Como visto no caso apontado, ao mesmo tempo em que as instituições zelam formalmente pelos direitos das mulheres, na prática, o que acontece é o descrédito das suas palavras. A vítima H. não teve o seu depoimento respeitado quando prestado para uma delegada, que ao invés de tentar entender a complexidade do conflito, já que lida diuturnamente com esse tipo de questão, preferiu apontar-lhe o dedo chamando-a de “cachorra”. Em seguida, ao chegar no Judiciário, nada foi feito no sentido de averiguar o que foi relatado pela vítima - nem sequer perguntaram à testemunha se ela ouviu falar dos maus tratos.

Com isso, essa mulher que, saindo de um conflito dentro da sua casa (aqui não se julga se a agressão foi feita pelo seu ex-companheiro ou não, mas referindo-se a discussão entre ela e o marido, que foi confirmada), depara-se com o menosprezo de uma instituição que deveria importar-se e acolhê-la, logo é compreensível caso ela ou outras mulheres não queiram passar pelas mesmas humilhações, mesmo que esteja diante de um novo caso de violência.

Todavia não foi só a vítima H. que sofreu esse tipo de tratamento na delegacia, ainda fazendo menção ao estudo realizado em uma Vara Mista da Comarca de Santa Rita – PB, no dia 26 de maio de 2021, a vítima Y, em sede de audiência preliminar, relata para a juíza que, ao chegar à delegacia, contou para a delegada que o marido pegou-lhe pelo pescoço e disse que lhe mataria, porém, mesmo diante desse relato, a autoridade policial falou: “a senhora não está com nenhuma marca no pescoço, então vá para a UPA e tome um remedinho que passa”. Em continuação a vítima disse à delegada: “é por isso que muitas mulheres não veem a delegacia, porque são tratadas dessa forma e sentem-se constrangidas”. Sem mais, a delegada cumpriu os protocolos burocráticos, tanto é que o processo chegou ao judiciário.

Nessa conjuntura a juíza declarou a sua preocupação diante desses relatos, mas logo o promotor de justiça disse que seria melhor, antes de qualquer medida, confirmar quem era a delegada para não incorrerem em erros. Certamente essas ponderações não são feitas quando muitas vítimas, não só as dos casos aqui relatados, chegam às polícias e até mesmo ao judiciário acabam por serem subjugadas por suas falas e revitimizadas por não saírem do ciclo da violência.

Apesar disso, um terceiro caso presenciado na Vara Mista em apreço traz um pouco de esperança quando se depara com um olhar analítico do Ministério Público para as instituições.

Nesse terceiro fato, relatado em audiência, no dia 31 de maio de 2021, ocorreu da seguinte forma: a vítima W, em suas declarações, contou que o seu ex-namorado, privou-lhe a liberdade, mantendo-a em cárcere privado por três dias e, mediante ameaça de morte, manteve relações sexuais com o mesmo, bem como sofreu agressões físicas e psicológicas.

Ato contínuo, quando ouvida uma testemunha ministerial, que era tia da vítima, esta contou que, ao descobrir onde sua sobrinha supostamente estaria, ligou para a polícia contando o caso e chamando a viatura para acompanhá-la até o local, ocasião em que os policiais ficaram indagando-lhe: “Será que ela não está lá porque quer?”. Segundo a testemunha eles não estavam querendo atender a ocorrência, por isso ela parou uma viatura que estava passando na rua e contou toda a história para os policiais, e estes foram até a casa que ela imaginava que a vítima estaria.

Ao final da audiência, dada a palavra à promotora de justiça para requerimento de diligências, esta solicita à juíza que pergunte a testemunha supramencionada se ela autoriza que o seu depoimento seja utilizado para fins da investigação no que tange a inércia da polícia militar no caso relatado. A representante ministerial mostrou-se bastante preocupada com tamanha desídia, tendo em vista a gravidade dos casos e imaginando qual o desfecho que teria caso não tivesse ocorrido uma intervenção naquele dia.

Louvável é a postura ministerial que, nesse último caso, acreditando na palavra da testemunha, adotou providências iniciais para uma posterior investigação em torno da desídia da polícia diante de um fato tão sério. Contudo, essa atitude deve ser tomada mesmo em casos que não saltem tanto aos olhos, porque o que está ponderando-se aqui não é a gravidade do caso, mas o papel de uma instituição que tem tanto uma função pré-jurisdicional investigatória, como também de acolhimento e orientação para pessoas que vêm de uma situação de vulnerabilidade.

Atribui-se tal conjuntura, de um lado, à falta de conhecimento da complexidade do conflito por parte dos membros das instituições e, de outra banda, à força conferida ao institucionalismo, em que sequer é questionado, mesmo quando delatado. Prefere-se relevar erros e descredibilizar o que é dito pelas partes do que investigar e apurar o relatado. Desse modo, conclui-se que há uma deficiência no controle externo das polícias, pois os atos promovidos por tais instituições não devem ser compreendidos como verdades inquestionáveis.

#### **4 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO CONTEXTO DA TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

Segundo dados do Sistema de Informação de Agravos e Notificação, analisados pelo portal Gênero e Número (2020), em 2017, em torno de 67% dos casos de agressão física registrados no Brasil tiveram por vítimas mulheres. Em 2020, segundo dados do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, foram recebidas mais de 105 mil denúncias, nos canais apropriados para tanto, de violência contra a mulher (BRASIL, 2021).

Em alguns Estados, como no caso do Rio Grande do Norte, há, contudo, apenas cinco Delegacias Especializadas em Atendimento às Mulheres, e somente em 2019 é que foi criado um órgão especializado do Poder Executivo voltado às políticas de gênero (COTRIM et al, 2021), demonstrando que muito ainda precisa ser feito para cobrir todos os municípios do país. Além disso, entre 2014 e 2019, o número de DEAMs regrediu no Brasil, caindo de 441 para 417, representando uma cobertura de apenas 7% do território nacional (AMOROZO; MAZA; BUONO; 2020).

Além disso, conforme inicialmente discutido nesta pesquisa, ainda são necessárias uma ampla fiscalização e capacitação da atividade policial especializada no atendimento à mulher. Isso porque a atuação de órgãos especializados em controle detém uma primariedade na fiscalização das atividades desempenhadas pela polícia, principalmente no que diz respeito ao combate às arbitrariedades, excessos e irregularidades que podem vir a ser cometidas pelas autoridades policiais.

Ademais, o distanciamento desses órgãos garante a eles legitimidade perante a sociedade, principalmente no que diz respeito à promoção de investigações contra autoridades policiais que cometam infrações durante o exercício de suas atividades. Sírío (2011) evidencia que o controle pode se dar de forma interna - por meio dos poderes hierárquicos e disciplinar - externa - por órgãos não pertencentes à polícia - e também por meio do controle exercido por toda sociedade.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que todos os órgãos que detêm a atribuição de controle da atividade policial possuem também a responsabilidade social de garantir a tutela dos grupos socialmente vulneráveis (e mais especificamente sobre o objeto de estudo deste trabalho, os direitos especializados das mulheres), devendo compreender as necessidades específicas conforme cada realidade enfrentada.

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, o controle externo da atividade policial deve ser realizado pelo Ministério Público (art. 129, inciso VII). Tais atividades podem acontecer de forma difusa ou concentrada: a primeira diz respeito à possibilidade de requisitar diligências para investigação e a instauração de inquérito policial, voltada para fiscalização da atividade policial; e a segunda diz respeito à atividade correcional da atividade-fim das polícias, por meio de visitas periódicas aos estabelecimentos policiais e análise de documentos (CARUNCHO e GLITZ, 2019).

Nesse contexto, o Ministério Público possui a prerrogativa de não só exercer a fiscalização, mas também acompanhar o funcionamento das unidades policiais e propor, inclusive, ações civis públicas na tutela dos direitos difusos, para buscar melhorias, junto ao Poder Judiciário, para os órgãos que têm por função exercer e garantir a segurança pública.

Caruncho e Glitz (2019) indicam que é uma possibilidade de atuação diferenciada dos Ministérios Públicos aquelas que têm por objetivo privilegiar um maior controle da liberdade da polícia na seleção daquilo que é investigado e dos inquéritos que são instaurados; que prezam pelo acesso direto aos sistemas de informação que gerenciam as ocorrências policiais nos territórios e que realizam controle antecipado, sugerindo recomendações genéricas na indicação de diligências.

Em oposição a esse raciocínio, aponta-se uma possível interferência exacerbada dos *Parquets*, que pode proporcionar a mitigação da liberdade profissional dos policiais. Contudo, dada a força exercida pela polícia perante a sociedade, ao partir-se de um pressuposto no qual a segurança policial exsurge como uma manifestação do poder estatal sobre os indivíduos, é especialmente necessária uma atuação de controle sobre tal atividade para evitar arbitrariedades, revitimizações e violações de direitos humanos.

Nesse contexto, Ávila (2014) evidencia que o Ministério Público deve desempenhar uma atuação também voltada para os hipossuficientes, tendo em vista que “o controle do desvio policial torna-se especialmente relevante (...), pois os fenômenos de violência e corrupção policial normalmente acabam por atingir as classes mais baixas e desfavorecidas”.

Diante disso, os Ministérios Públicos detêm a prerrogativa legal de orientar, recomendar e realizar audiências públicas junto aos atores que desempenham a atividade policial, no sentido de acompanhar, fiscalizar e garantir que não aconteçam comportamentos que fomentem novas violações às mulheres que buscam socorro junto aos órgãos responsáveis, realizando também,

quando necessário, apurações e indiciamentos de autoridades que venham a extrapolar seus deveres funcionais.

Outro papel primordial que deve ser exercido diz respeito a uma atuação conjunta entre os núcleos de controle externo dos MPs e as promotorias/procuradorias especializadas em defesa da mulher. A fiscalização exercida por aqueles núcleos, muitas vezes, não contempla uma atenção específica voltada para a violência contra a mulher, haja vista as inúmeras atividades fiscalizatórias que já desempenham em relação a todos os órgãos de atividade policial.

Contudo, é possível que haja uma atuação pontual pelos promotores/procuradores especializados em defesa da mulher, acompanhando as inspeções já feitas pelos membros dos núcleos de controle externo junto aos órgãos policiais, bem como também é possível a expedição de recomendações conjuntas, orientando a condução das atividades policiais na proteção dos direitos da mulher.

Agra (2019) compreende que a constatação dos problemas estruturais e de gestão das polícias tem por função orientar a atuação do Ministério Público na tutela do direito difuso à segurança, para exigir do Poder Público a prestação de serviços policiais eficientes, por meio de “técnicas extraprocessuais de tutela coletiva” ou, se não for possível uma solução negociada, ações repressivas por meio do ajuizamento de ação civil pública ou de mandado de segurança coletivo (AGRA, 2019, p. 148).

Assim, depreende-se que o controle externo reveste-se de uma atuação primordial na garantia e preservação dos direitos da mulher em todo o território nacional. As dificuldades no desempenho desse papel evidenciam a precariedade da fiscalização e o quanto isso impacta negativamente no diálogo entre as vítimas e as instituições policiais.

Por mais que os órgãos voltados para a segurança pública possuam políticas de capacitação e controle interno, a presença ativa de um órgão externo que fiscalize e realize recomendações, afastando possíveis corporativismos, possibilita um diálogo interinstitucional e especializado, aumentando a efetividade das redes de proteção às mulheres.

Cumprе ressaltar que o objeto dessa pesquisa evidencia a gravidade de casos de revitimização ocasionados pelas instituições e, desse modo, tem o Ministério Público o dever institucional de investir e ampliar sua atuação especializada, haja vista que é um órgão primordial no combate à violência contra a mulher por meio dos diversos instrumentos legais que possui para atuar.

Recentemente, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 14.149/2021, que tem por objetivo instituir o Formulário Nacional de Avaliação do Risco, voltado para atuação da polícia civil nos Estados, no momento do registro das ocorrências de violência doméstica, como também a ser utilizado pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.

Tal instrumento visa compreender os elementos que indicam o risco das mulheres serem vítimas de violência doméstica para subsidiar ações integradas da rede de proteção, sendo considerado um importante instrumento principalmente estatístico para implementação de políticas públicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto restou clarividente o papel falacioso das polícias no que diz respeito à proteção dos direitos humanos das mulheres, visto que esse ainda é um conceito pouco explorado e que carrega muitos preconceitos construídos ao longo da história social. Portanto, o que se observou neste trabalho é que o processo de pacificação do exercício de uma violência ainda gira em torno da legitimidade de ações violentas. O que se distingue, nesse caso, é quem está no poder, ou seja, aquele que o detém possui sua violência legitimada (nesse caso, as polícias). Contudo, quem está à margem dos que ditam as regras, têm suas violências incriminadas.

Portanto, como foi visto no primeiro tópico deste estudo, a violência pode ser, nas palavras de Zaluar (1999, p.11), boa ou má, justificada ou abominada, dependendo de quem a exerce. Com isso, nos conflitos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, em que a polícia tem o papel pré-jurisdicional de recepcionar o conflito e tomar as devidas providências, não é incomum que se cometa um ato de violência “legítimo” para coibir um ato de violência ilegítimo.

Essa foi a conjuntura trazida nos dois casos concretos apresentados. Nas conjunturas presenciadas junto a uma Vara Mista da Comarca de Santa Rita, município de João Pessoa, o que se constatou é que as vítimas sofreram uma segunda violência, de acordo com as palavras das mesmas, diante da postura da delegada, que, nos dois casos, descredibilizou-as e, apenas no conflito da vítima H., agrediu-a verbalmente, bem como ameaçou-a de um crime que sequer poderia cometer, pois não tinha nenhuma obrigação de ir ao Instituto Médico Legal.

Essas circunstâncias evidenciam que o contexto das instituições brasileiras revelam uma forte noção de acúmulo social de violências, no qual pode-se observar a violência estatal, em que autoridade, muitas vezes, converte-se em autoritarismo para fazer valer a vontade estatal às custas da revitimização e descredibilidade das vítimas (no teor das violências domésticas e familiares contra as mulheres); a violência interpessoal, aquela entre pessoas, por exemplo, no caso concreto, a violência entre marido e mulher, resultou em uma violência da delegada com a vítima e por fim, a violenta coercitividade da estrutura social, ou seja, as instituições, que detêm o poder, coagem a estrutura social da sociedade para atingir um suposto cumprimento de deveres, que, eventualmente, geraria direitos. Contudo, isso se aproxima mais de uma falácia.

Sendo assim, para lidar com toda essa situação de violência legítima sugere-se no terceiro tópico o controle externo da atividade pré-jurisdicional da polícia nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher por uma Promotoria especializada. Apesar de reconhecer que uma possível interferência exacerbada dos Ministérios Públicos proporciona a mitigação da liberdade profissional dos policiais, acredita-se que não é isso que se defende, mas uma postura ministerial que vise orientar, recomendar e realizar audiências públicas com as autoridades policiais visando fiscalizar, acompanhar e garantir comportamentos legítimos por parte das polícias, com o fulcro de evitar as violações contra as mulheres que procuram ajuda junto aos órgãos responsáveis.

Ante esse cenário, essa pesquisa não tem o intuito de apresentar uma solução para a questão que foi proposta, afinal, como afirma H. L. Mencken “para todo problema complexo existe uma solução sempre, elegante e completamente errada”.

Contudo objetivou-se evidenciar a gravidade da má postura das instituições em questões tão complexas e sensíveis, desse modo, tendo o Ministério Público o dever institucional de zelar pelo bem comum, propõe-se que amplie a sua atuação, de forma especializada, para investigar atitudes pré-jurisdicionais da polícia no que diz respeito aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

As palavras das vítimas não devem ser descredibilizadas para legitimar, às cegas, um pretenso institucionalismo, que, há tempos, esconde-se por trás da cortina de fumaça da legalidade. Diga-se de passagem, uma legalidade tendenciosa.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. p. 133/150. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial. Conselho Nacional do Ministério Público - Vol.2** – Brasília: CNMP, 2019.

AMOROZO, M.; MAZZA, L.; BUONO, R. No Brasil, só 7% das cidades têm delegacias de atendimento à mulher. **Revista Piauí**: notícia veiculada em 30 dez. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/no-brasil-so-7-das-cidades-tem-delegacias-de-atendimento-mulher/>. Acesso em: 20 maio 2021.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Controle Externo Da Atividade Policial Pelo Ministério Público**. 1327 f. Tese de Doutorado em Ciências Jurídico-Criminais. Universidade de Lisboa, 2014. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj6-MjO7p7xAhVOrpUCHeS4APgQFjACegQIBBAE&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ul.pt%2Fbitstream%2F10451%2F17696%2F1%2Fulsd070111\\_td\\_Thiago\\_Avila.pdf&usq=A0vVaw3d1YnrLtBsIA0xxjIV8ZKI](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj6-MjO7p7xAhVOrpUCHeS4APgQFjACegQIBBAE&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ul.pt%2Fbitstream%2F10451%2F17696%2F1%2Fulsd070111_td_Thiago_Avila.pdf&usq=A0vVaw3d1YnrLtBsIA0xxjIV8ZKI). Acesso em: 20 maio 2021.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Violência contra a mulher: consequências da perspectiva de gênero para as políticas de segurança pública. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Biblioteca Digital de Periódicos, Curitiba, v.62, n°3, set/dez. 2017, p.103-132, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/51841/34342>. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. Lei n° 14.149, de 05 de maio de 2021. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar. **Diário Oficial da União**: Brasília, publicado em 06 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.149-de-5-de-maio-de-2021-318198245>. Acesso em 02 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **LEI Nº 14.149, DE 5 DE MAIO DE 2021**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.149-de-5-de-maio-de-2021-318198245>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Portal do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**. Canais registram mais de 105 mil denúncias de violência contra mulher em 2020. Notícia veiculada em 08 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/03/canais-registram-mais-de-105-mil-denuncias-de-violencia-contra-mulher-em-2020>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRETAS, Marcos Luiz. O informal no formal: a justiça nas delegacias cariocas da República Velha. **Discursos Sediciosos, Crime, Direito e Sociedade**, 1 (2): 213- 222. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, 1996.



CARUNCHO, Alexey Choi; GLITZ, André Tiago Paternak. Estudos e Análises baseadas nos dados do controle externo da atividade policial colhidos nos termos da resolução CNMP nº20/2017. p.193/215. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial. Conselho Nacional do Ministério Público** - Vol.2 – Brasília: CNMP, 2019.

CARVALHO, G. A.; SILVA, E. J. Violência De Gênero E O Atendimento Policial Às Mulheres (Re)Vitimizadas: Uma Análise Do Cenário Em Palmas/To. **Aturá - Revista Pan-Amazônica de Comunicação**: Palmas, v. 2, n. 3, p. 121-144, set-dez. 2018.

CHAI, C. G.; SANTOS, J.P; CHAVES, D.G. Violência Institucional Contra A Mulher: O Poder Judiciário, De Pretensão Protetora A Efetivo Agressor. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**: Santa Maria, v. 13, n. 2, p.640-665, 2018.

CIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Convención Interamericana Para Prevenir, Punir E Erradicar A Violência Contra A Mulher- “Convención De Belém Do Pará”**. Belém Do Pará, Brasil, 9 jun. 1994. Disponível em:  
<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 17 maio 2021.

COTRIM, T.P.; BARROCA, A.B.G.; MARQUES, A.E.A.; MEDEIROS, R.R.G. A pandemia do Coronavírus e a virtualização da delegacia especializada em atendimento à mulher do estado do Rio Grande do Norte. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.2, p. 17645-17660, fev. 2021.

ENGEL, Cíntia Liara. A Violência Contra a Mulher. Brasília: **Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada**, Ministério da Economia, 2019. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215\\_tema\\_d\\_a\\_violencia\\_contra\\_mulher.pdf](http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_d_a_violencia_contra_mulher.pdf). Acesso em: 19 maio 2021.

Mapa da Violência de Gênero: Mulheres são quase 67% das vítimas de agressão física no Brasil. **Portal Gênero e Número**. Reportagem veiculada em 13 nov. 2020. Disponível em:  
<http://www.generonumero.media/mapa-da-violencia-de-genero-mulheres-sao-quase-67-das-vitimas-de-agressao-fisica-no-brasil/>. Acesso em: 18 maio 2021.

MARSILLAC, Narbal. **Retórica e Direitos Humanos**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

MEZA, E.C.C.M.; FRANCA, I.B.L. A violência doméstica e a revitimização da mulher no judiciário: um estudo de caso do município de Santo André. In: **V Encontro Nacional de Antropologia do Direito**, São Paulo, 2017. Disponível em:  
<http://www.enadir2017.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozMzoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZVZPIjtzOjI6Ijg0Ijt9IjtzOjE6ImgiO3M6MzI6IjgzNmNmYzBjNjMwY2Y2OTRhYTZiNzRmMmE0ZjE4MDVjIjt9>. Acesso em: 16 maio 2021.

MISSE, Michel. Violência e teoria social. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, Vol. 9, nº 1, jan-abr. 2016, pp. 45-63. Disponível em:  
[http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/Violencia\\_e\\_teoriasocial.pdf](http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/Violencia_e_teoriasocial.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

PANIKKAR, Raimundo. Seria a noção de direitos humanos um conceito ocidental? In: BALDI, Cesar. **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. O avesso do sujeito: provocações de Foucault para pensar os direitos humanos. **Revista Opinião Jurídica**, Medellín, Vol. 14, n° 28, jul-dec. 2015, pp. 45-62., 2015.

SÍRIO, Antônio Iran Coelho. O Controle Externo da Atividade Policial. **Revista do Movimento do Ministério Público Democrático - Dialógico**, Fortaleza, ano VII, n° 32, p.30-31, 2011. Disponível em: <http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOCRIM/Publicacoes/Dialogico32.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

ZALUAR, Alba. UM DEBATE DISPERSO - violência e crime no Brasil da redemocratização. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, vol. 13, n° 3, 1999. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/v13n3.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

## **AN ANALYSIS ON THE REVITIMIZATION AND VIOLATION OF WOMEN'S HUMAN RIGHTS EXERCISED BY THE POLICE IN THE PRE-JURISDICTONAL ACTIVITY**

### **ABSTRACT**

The activity carried out by the police in the context of the first contacts of women victims of domestic violence with the government until the conclusion of the police investigation has a pre-jurisdictional character. However, it is during this process of reception, listening to victims and investigations that situations of revictimization and, consequently, human rights violations can occur. Thus, this research carried out a literature review to understand the historical-social context that favors an alleged, but not effective, protection of women's rights through police activity. The research focuses on some cases analyzed in the scope of the Domestic Violence Court of the District of Santa Rita, Paraíba, understanding, from the factual study, the phenomenon of revictimization. From this, it can be inferred that the external control of police activity exercised by the Public Ministry is a way to curb possible human rights violations within the scope of pre-jurisdictional activity carried out by police authorities.

**Keywords:** External control. Human rights. Gender. Violence. Police.