

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

GÊNERO, SEXUALIDADES E DIREITO II

DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS

RIVA SOBRADO DE FREITAS

SILVIO MARQUES GARCIA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

G326

Gênero, sexualidades e direito II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos; Riva Sobrado De Freitas; Silvio Marques Garcia - Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-705-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito - Estudo e ensino (Pós-graduação) - Encontros Nacionais. 2. Gênero. 3. Sexualidades e direito. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

GÊNERO, SEXUALIDADES E DIREITO II

Apresentação

GRUPO DE TRABALHO GÊNERO, SEXUALIDADE E DIREITO II

No VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI - Direito e Políticas Públicas na Era Digital - realizado, no período de 20 a 24 de junho de 2023, o Grupo de Trabalho Gênero, Sexualidade e Direito II, coordenado pelos professores Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ), Riva Sobrado de Freitas (UNOESC) e Silvio Marques Garcia (FDF) enfatiza aspectos relacionados a recepção do tema pela sociedade, ao combate à violência, à promoção da igualdade, à análise de políticas públicas, à interseccionalidade, bem como as questões vinculadas ao mundo digital, objeto deste encontro.

A reflexão sobre a recepção das questões de gênero na sociedade foi debatida em: “Interseccionalidade e feminismo negro: as estratégias de domínio de poder frente à resistência conservador” e “Conservadorismo e os usos da ideologia: apontes teóricos para a uma crítica sobre a situação da mulher da sociedade”, ambos de Ythalo Frota Loureiro e em “As nuances da separação: um estudo etnográfico sobre a relação entre evangélicos e a comunidade LGBTQIAP+” de Michael Lima de Jesus, Carolina Viegas Cavalcante e Leandra Iriane Mattos.

No eixo do combate à violência temos os seguintes trabalhos: “Fortalecendo a rede de proteção às mulheres e meninas em situação de violência: análise interseccional do formulário de avaliação de risco”, de Cecília Nogueira Guimarães Barreto e Grasielle Borges Vieira de Carvalho; “A violência contra mulher e a tutela dos direitos humanos”, de Marcelo Damião do Nascimento; “Afim, os muros mais altos correspondem à maior segurança às vítimas de violência de gênero?”, de Jéssica Nunes Pinto, Paula Pinhal de Carlos e Renata Almeida da Costa; “A rede de acolhimento e atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica no município de Passo Fundo/RS: reconhecimento, problemas e possibilidades” de Cristiane Terezinha Rodrigues e Josiane Petry Faria e “A soberania dos veredictos e a legítima defesa da honra: uma análise histórica dos tribunais brasileiros”, de Nara Fernandes Alberto e Luciana da Silva Paggiatto Camacho; e “A naturalização do machismo e violência gênero na política: o caso Benny Briolly” Adriana Vieira da Costa e Lucas Lemes Sousa de Oliveira.

No mundo do trabalho, permanece relevante a busca pela igualdade de oportunidades e o combate ao assédio. Sobre a temática destaca-se o seguinte artigo: “A igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e o assédio moral” de Patricia Pacheco Rodrigues Machida, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug.

Em relação às políticas públicas tivemos reflexões sobre economia do cuidado, encarceramento, Foram apresentados os seguintes trabalhos sobre o tema: “As políticas públicas como ferramenta minimizante das disparidades de gênero na perspectiva da economia do cuidado: uma visão a partir do conceito de agente ativo de liberdade por Amartya Sen” de Nathalia Canhedo; “Encarceramento, gênero e neoliberalismo: o cárcere como um elemento de hierarquia social” de Thiago Augusto Galeão de Azevedo, Lorena Araujo Matos e Josany Keise de Souza David; “Cadeia pública de Porto Alegre e a efetivação dos direitos LGBTQIAP+” de Cristiane Feldmann Dutra, Gil Scherer e Patrice Bervig e “Cidadania sexual e direitos LGBTQIAP+: uma análise da evolução de casos no Supremo Tribunal Federal” de Matheus de Souza Silva, Lidia Nascimento Gusmão de Abreu e Karyna Batista Sposato.

Por fim, contextualizando gênero na era da tecnologia, tivemos os seguintes trabalhos: “Desconstruindo paradigmas: a revolução digital na luta pela igualdade de gênero”, de Andressa Maria de Lima Queji, Débora Camila Aires Cavalcante Souto e Sandra Regina Merlo, “A mulher negra na era virtual: reflexões acerca da dignidade real e virtual à luz de Heleieth Saffioti” de Josany Keise de Souza David, Tarciana Moreira Alexandrino e Rodrigo Oliveira Acioli Lins abordam o contexto das tecnologias e seu papel na promoção da dignidade e da igualdade de gênero.

Boa leitura!

Coordenadores

Daniela Silva Fontoura de Barcellos - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Riva Sobrado De Freitas - Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)

Silvio Marques Garcia - Faculdade de Direito de Franca (FDF)

FORTALECENDO A REDE DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES E MENINAS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA: ANÁLISE INTERSECCIONAL DO FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DE RISCO

STRENGTHENING THE PROTECTION NETWORK FOR WOMEN AND GIRLS IN SITUATIONS OF VIOLENCE IN BRAZIL: INTERSECTIONAL ANALYSIS OF THE RISK ASSESSMENT FORM

Cecília Nogueira Guimarães Barreto ¹
Grasielle Borges Vieira De Carvalho ²

Resumo

Há uma necessidade urgente do fortalecimento da rede de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres no Brasil. Para isso, nos últimos anos, instrumentos foram implementados, a partir da Lei Maria da Penha, buscando a proteção e o efetivo acolhimento das mulheres e meninas em situação de violência. Neste trabalho, analisaremos, a partir de uma perspectiva interseccional, o FONAR – Formulário Nacional de Avaliação de Risco, originado do Termo de Cooperação Técnica nº 43/2018 entre o Conselho Nacional do Ministério do Público (CNMP) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), que, posteriormente, foi inserido na Lei 14.149/2021. A pesquisa foi feita a partir de revisão bibliográfica, pesquisa documental e descritiva, buscando identificar potencialidades, limites e principais desafios na implantação desta ferramenta nos diversos setores do sistema de justiça. Para tanto, aborda-se o formulário de risco em seu aspecto teórico e prático, a fim de abranger a questão de gênero mesmo fora da vara especializada e gerido o risco para todo público da hipervulnerabilidade feminina.

Palavras-chave: Fonar, Interseccionalidade, Rede de proteção, Violência doméstica, Direito das mulheres

Abstract/Resumen/Résumé

There is an urgent need to strengthen the network to combat domestic violence against women in Brazil. For this, in recent years, instruments have been implemented, based on the Maria da Penha Law, seeking the protection and effective reception of women and girls in situations of violence. In this work, we will analyze, from an intersectional perspective, the FONAR - National Risk Assessment Form, originated from the Technical Cooperation Term nº 43/2018 between the National Council of the Public Ministry (CNMP) and the National Council of Justice (CNJ) and the Ministry of Human Rights (MDH), which was later inserted

¹ Doutoranda em Direitos Humanos pela UNIT/SE. Mestre em Direito Constitucional pela UFS em 2014. Promotora de Justiça do Estado de Sergipe desde 10/09/2003. ceciliangbarreto@gmail.com

² Coordenadora do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes. Docente e pesquisadora do PPGD-UNIT. Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP. grasiellevieirac@gmail.com

in Law 14.149/2021. The research was carried out based on a bibliographical review, documentary and descriptive research, seeking to identify potentialities, limits and main challenges in the implementation of this tool in the different sectors of the justice system. To this end, the risk form is approached in its theoretical and practical aspects, in order to cover the gender issue even outside the specialized court and manage the risk for all public of female hypervulnerability.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fonar, Intersectional, Protection net, Domestic violence, Women's right

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo refletir o uso do formulário nacional de avaliação de risco (FONAR) para fortalecer a pessoa vulnerável, no sistema de administração de justiça como um todo, sem delimitar especialidades procedimentais e competências, mas como instrumento de proteção a ser utilizado a fim de minorar a desigualdade material e violência de gênero, seja o feminino em estado criança, adulta ou idosa.

Para tanto, analisa-se o surgimento desse instrumento e a sua função, a aplicabilidade atual e a sugestão de mudanças no manuseio prático, a fim de que haja uma proteção ampla da primazia da dignidade, art. 1º, III, da CF, não atrelada ao biológico, mas à essência da salvaguarda de uma vida toda.

Subsidia a reflexão, carta de proposições enviada ao Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Centro de Apoio Operacional dos Direitos da Mulher do MPSE, em agosto de 2022, num exercício crítico de ponderações a aplicabilidade prática do referido formulário.

Sob esse prisma, busca-se a resposta se a Lei Maria da Penha deve ter uma hermenêutica humanitária diferenciada, a fim de ultrapassar os muros de aplicabilidade nos Juizados da Violência Doméstica, levando-se a utilização do FONAR pela rede de apoio e pelo sistema de justiça, protegendo as crianças, adolescentes e pessoas idosas, do gênero feminino, levando-se em consideração a égide da violência da pessoa vulnerável, por sua condição ontológica, além de sugerir melhorias de abordagem, a fim de abranger segmentos sociais pela interseccionalidades de maior risco.

2. BREVES NOTAS SOBRE FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DE RISCO (FONAR)

O formulário de avaliação de risco, inicialmente conhecido como FRIDA, posteriormente consagrado pelas iniciais como FONAR (formulário nacional de avaliação de risco), nasceu do Termo de Cooperação Técnica nº 43/2018 entre o Conselho Nacional do Ministério do Público (CNMP) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), que, posteriormente, transformou-se a Lei 14.149/2021.

Surgiu com a finalidade de servir de instrumento para coibir e prevenir a violência doméstica contra as mulheres, nos termos preconizados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a

Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994) e da Lei Maria da Penha (2006), tendo em vista o caráter cíclico e reiterativo do ato de violência de gênero, com posterior reconciliação nas relações, e seu caráter potencialmente letal¹.

O instrumento é composto por duas partes; a inicial, de vinte sete perguntas em quatro blocos, que devem ser preenchidas pela própria pessoa em situação de violência e/ou profissional.

Versa o primeiro bloco sobre o histórico e tipo de agressão (atendimento médico, registro anterior de violência, comportamento controlador, frequência de ameaças); o segundo bloco sobre o agressor (uso de álcool ou drogas, promessa de suicídio, doença mental, dificuldades financeiras, ameaça com arma de fogo, ameaça de violência a terceiros da família, amigos, animais de estimação, etc); o terceiro bloco sobre a vítima –“sobre você” (se tem filhos, idade deles, condição de deficiência dela e deles, cor ou raça, separação recente, conflito sobre alimentos, guarda e visitas, violência/gravidez); e quarto bloco trata de outras informações importantes (condições de moradia, dependência financeira, abrigo temporário).

A segunda e última parte do formulário deve ser preenchida por profissionais capacitados e tem como mister as condições da vítima da percepção de risco, os encaminhamentos sugeridos e a sua concordância ou não pela vítima desta medida como forma de aumentar a própria consciência de sua condição e exercê-la com cidadania.

No que diz respeito a verificação dos dados, há probabilidade da reincidência ou de escalada da violência, bem como das chances de se evoluir para um feminicídio, bem como analisar se o contexto fático narrado faz parte do cotidiano familiar, afetando, por exemplo, o desenvolvimento de crianças e idosos que estejam no mesmo lar.

A função do formulário, documento padrão, de conteúdo sigiloso, é analisar a chance de ocorrências de resultados negativos ou indesejáveis, estudar variáveis que potencializam os riscos e que levariam a medidas mais drásticas por um sistema de justiça, a fim de criar oportunidades para reverter ou evitar situações adversas, ao mesmo tempo devolvendo autoestima e minorando a vulnerabilidade da pessoa entrevistada.

A missão precípua, mas não única, na prática, acaba sendo fundamentar pedidos de medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, contribuindo para a

¹ Para Campbell et al, 2003, o caráter potencialmente letal do ciclo da violência reflete entre setenta a oitenta por cento das mulheres mortas pelos parceiros, tendo em vista que estas receberam agressões físicas graduais.

celeridade de seu deferimento, a fim de prevenir a afetação do bem maior: que a é a vida da mulher.

Mergulhada nessas informações particularizadas, ditas na primeira oportunidade, pode-se reconhecer o perigo, apurar a gravidade e garantir proteção.

Apesar de a lei prever a aplicação à mulher vítima de violência doméstica e familiar (Lei Maria da Penha), percebe-se que sua utilidade e gestão suplanta tal desiderato e que a lei em 2021, principiologicamente, deve zelar não só pela dignidade daquele gênero feminino em seu conceito cultural, mas sobretudo no raio-X do indivíduo como único.

No dizer de Ingo Sarlet (2011, p. 40):

A ideia kantiana da “insubstituibilidade de cada ser humano”, segundo a qual, apenas as pessoas munidas de moralidade e auto-responsabilidade, dotadas de razão prática e capacidade de autodeterminação, possuem dignidade encontra grande respaldo, posto que a existência de uma pessoa que viva sob uma condição de captura cultural ou intelectual, sem aptidões ou permissões para autodesignar-se, por si só, serve a demonstrar a sua quase anulação total como pessoa, o que fere de morte a dignidade.

Por outro lado, conceituar gênero, prevista na lei de 2006, não é uma questão biológica, mas de construção cultural de ideias, do papel representativo de cada sexo na sociedade, ou no dizer de Maria Berenice Dias de esteriotipo de gênero (2021, p. p.57), numa espécie de pertencimento a um ou outro sexo.²

Nesse mesmo sentido muito nos ensinam a leitura dos enunciados da Comissão Permanente de Combate a violência Doméstica (Copevid) e do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid):

ENUNCIADO 42 COPEVID: A competência residual do juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher para julgar crimes e contravenções penais contra crianças e adolescentes, prevista no artigo 23, parágrafo único da Lei 13.431/2017, apenas se aplica às hipóteses de violência doméstica, familiar e íntima de afeto, baseada no gênero, nos termos do artigo 5º da Lei Maria da Penha. (Aprovada na II Reunião Ordinária do GNDH, em 04 a 06/09/2017).

ENUNCIADO 24 FONAVID: A competência do Juizado da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher restringe-se aos delitos cometidos em razão de gênero, na forma dos arts. 5º e 7º da Lei Maria da Penha, não sendo suficiente que a vítima seja do sexo feminino.

²Segundo a autora, os esteriotipos de gênero são as informações sobre papéis sociais, os graus de qualidades específicas que indivíduos compartilham, transcendendo a as características ou qualidades aparentes, o que acaba gerando uma expectativa sobre seus comportamentos. (2021. p/ 57)

ENUNCIADO 25 FONAVID: As normas de tutela de direitos humanos da vítima do sexo feminino, previstas na Lei Maria da Penha não se restringem aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Os enunciados traduzem a aplicabilidade de que o conteúdo da Lei Maria da Penha, inclusive o FONAR, cinge-se a concepção de direitos humanos do gênero feminino, porém não adstrita ao espaço dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, zelando-se pela primazia da dignidade da mulher no contexto cultural onde quer que ela esteja, devendo ser protegida pela política pública dentro e fora do processo, quer seja administrativo ou judicial.

O formulário faz a escuta ativa e qualificada dessa mulher, pela rede de apoio, no primeiro contato, sendo preferencialmente realizado pela polícia, de modo a organizar o encaminhamento e o acompanhamento das vulneráveis, por meio da rede de serviços, facilitando a comunicação entre os profissionais com vistas a ampliar a sua proteção.

O mencionado documento serve, inclusive, como meio para evitar uma possível revitimização de gênero³, podendo ser transladado, de modo a evitar reperguntas desnecessárias no contexto de violência do processo criminal, ao cível, de uma vara especializada da criança à vara da violência doméstica, como na que julga alimentos aos filhos e na vara criminal que processa o agressor pai dessa mesma infante⁴.

Sobre a repetição de narrativa de fatos por quem já vive o massacre da violência em sua rotina por fatos, pensamentos e sentimentos, tem-se que:

Essas falhas nas investigações e conduções dos processos estão acompanhadas de revitimizações das vítimas, revelando-se que as autoridades reperguntam desnecessariamente sobre a vida íntima da vítima, colocando estereótipos de gênero em confronto com a história contada pela mulher.(CANUTO, 2022, p. 131)

Nesse sentido, o formulário de análise de riscos funciona como um termostato social

³A violência institucional, primeiramente, fora regulamentada pela Lei 14. 245/2021, por condutas vedadas. Mencionada norma era conhecida como Lei Mariana Ferrer, em alusão a uma vítima de estupro que fora tratada com violência institucional na justiça em que prestou depoimento. Posteriormente, a lei 14.321, de 31 de março de 2022 passou a considerar a violência institucional como crime de abuso de autoridade.

⁴ No Brasil, pelo excesso de demanda, sob a chancela do CNJ, quase nenhum Estado obedece o art. 14 da LMP, que prega que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher teriam competência cível e criminal, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

de garantias de direitos do gênero feminino, intrinsecamente ligado à defesa de sua dignidade e oferecimento do melhor serviço de proteção, preferencialmente, prestado desde a atuação policial, que costuma ser a primeira porta de entrada da rede de apoio.

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. (...). 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. (ALVES, TRINDADE, 2021,p.5)

Assim, quem tiver acesso ao FONAR, conhecerá a violência que está perante os olhos, ou a história da sua marca, conseguindo dar passos mais largos do que uma simples pergunta de como tudo começou. Tema que se aprofundará a seguir.

3. A REALIDADE DA APLICAÇÃO DO FONAR NO SISTEMA JURÍDICO

Os profissionais que atuam com a violência de gênero devem estar imbuídos de uma visão multidisciplinar da situação, com o foco, não apenas na mulher na fase adulta, mas compreender melhor o manuseio prático do FONAR, a fim de ampliar a proteção do vulnerável durante o seu existir.

A vítima criança e adolescente, inclusive os(as) órfãos(ãs) de “pais vivos”, por abandono social, que vivem no contexto da violência doméstica e familiar, reproduzem-se herdeiros de um mesmo contexto fático, numa repetição de padrão de comportamento, inserem-se na fase adulta, na grande maioria das vezes, em relações abusivas, perpetuando a violência. Neste sentido, destaca-se a dificuldade e o grande desafio no rompimento do ciclo da violência doméstica e familiar, e como a estruturação e o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres é indispensável e precisa ser reconhecida como política pública contínua, tanto no âmbito federal, quanto nos estados, Distrito Federal e Municípios. (VIEIRA DE CARVALHO, 2018).

A Lei Henry Borel (Lei 14.344/2022) inclusive estendeu o mote maior, o coração da Lei Maria da Penha, que é a medida protetiva, substrato do existir do FONAR, para as crianças e adolescentes.

O olhar dessa equipe multidisciplinar de seres na hipérbole da vulnerabilidade, ou

seja, vulneráveis pela condição de gênero e de ser em formação (criança e adolescente) ou de que começa, por presunção etária, a perder a vitalidade natural (idosos), deve levar em consideração o uso de todos os instrumentos específicos de proteção à violência moral e física do machismo estrutural.

Nessa vertente, os direitos humanos das mulheres⁵ merecem um atendimento mais amplo, em obediência ao princípio de acesso à justiça, em que o suporte de formulários técnicos que tratam de questões fáticas, de saúde, assistência e educacional auxiliem os integrantes do sistema Estatal de administração de justiça (Polícia, Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário) de forma mais holística.

Tem-se uma contradição em termos a solucionar: “a violência das mulheres é mais percebida quando se direciona a idosos e crianças” (MORATO et al, 2020, p.17), mas paralelo a essa exponenciação de vulnerabilidades, o instrumento técnico que agrega e organiza informações a bem da segurança da vítima para embasar decisões de Rede não é usado, na prática, extramuros da seara criminal da violência doméstica e familiar, incentivando, como outrora visto, o abuso da violência institucional.

No Brasil tem-se algumas práticas de atuação do uso do formulário de avaliação de risco que pode ser consagradas, dentre outros, nos seguintes enunciados do Fonavid:

ENUNCIADO 52: Compete à juíza e/ou ao juiz de cada comarca, podendo contar com o apoio da respectiva Coordenadoria da Violência Doméstica, articular a rede de proteção e de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, independentemente da existência de processo judicial, visando à implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, nos termos da Resolução 284/19 do CNJ. (Aprovado no XI FONAVID/SP).

ENUNCIADO 53: Compete à juíza e/ou ao juiz de cada Comarca, com o apoio da respectiva Coordenadoria da Violência Doméstica, articular a rede de proteção e de atendimento à mulher em situação de violência doméstica visando à capacitação em direitos humanos, com perspectiva de gênero, para a aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ. (Aprovado no XI FONAVID/SP).

Depreende-se que juízes devam estimular o uso do FONAR pela rede de proteção de atendimento à mulher no contexto de violência doméstica, independentemente de existência de processo judicial, inclusive estimulando sua capacitação para a aplicação do referido

⁵ O termo mulheres é considerado neste artigo, da forma mais diversa possível, sejam negras, indígenas, brancas e etc. Apesar de sabermos que ainda não temos diagnósticos precisos sobre a eficácia da aplicação do FONAR para todas as mulheres. Consideramos importante registrar que entendemos o termo mulheres de forma complexa e diversa.

documento.

A experiência profissional é fundamental no preenchimento do formulário, mas a mulher em situação de violência é a principal especialista em seu próprio caso e deverá ser escutada de forma atenta e respeitosa.

Em Sergipe, assim como em muitos estados da federação, não há o preenchimento da segunda parte do FONAR, por ausência de profissionais plantonistas capacitados, que ocupem diuturnamente a Delegacia de Vulneráveis, o que tolhe os encaminhamentos, prevenção e proteção garantidas a família constitucionalmente.

Tal postura estatal é condenável pelas seguintes razões:

O acesso à justiça integral, neste caso, não se limita ao fato de existirem órgãos judiciais ou ações e recursos formais, mas, sobretudo, serem esses órgãos suficientes, adequados e eficazes para cumprir as obrigações assumidas na Convenção do Pará, que é investigar punir e reparar as violações dos direitos das mulheres que forem denunciadas. (CANUTO, 2022, p. 38)

Trilhando o assunto vemos que os ainda considerados baixos índices de notícias de crime demonstram a dificuldade da sociedade e do próprio Estado em lidar com essas questões que ainda estão muito ligadas ao ambiente privado, sempre hermético, particularizado, inviolável, que é característico do ambiente da família. Faz-se necessário a quebra de paradigmas, para que a mulher sinta-se incentivada a trazer a lume às ações de seu agressor. Contudo, é certo que essa ação passa pelo “processo de confiabilidade nas instituições responsáveis pelos mecanismos de atendimento e proteção”.(DAUFENBACHZ, 2011, p. 284)

A ausência de recursos humanos capacitados para o preenchimento do FONAR, em ambas as partes e devidos encaminhamentos, conforme acima mencionado, traz a concepção de que não se está cumprindo a diretriz internacional e constitucional de proteção, bem como afeta o processo de confiabilidade nas instituições responsáveis.

Assim, no estado de Sergipe, deveriam existir profissionais qualificados, quer seja psicólogos (as), assistentes sociais ou pedagogos (as), do quadro próprio da Secretaria de Segurança Pública, disponíveis junto aos menos das delegacias de polícia para vulneráveis, a fim cumprir a lei em seu fator de proteção programático da mulher, no sentido de permitir o olhar diferenciado desse servidor, permitindo acesso da pessoa vulnerável aos serviços previstos na segunda parte do formulário, bem como sua aceitação.

Ainda sobre o aspecto prático do FONAR, recentemente, a COPEVID⁶ aprovou o

⁶Como membro COPEVID titular desde 2020, a autora participou ativamente da redação do enunciado e votou do Encontro do Grupo Nacional dos Direitos Humanos ocorrido na cidade de Vitória do Espírito Santo.

seguinte texto:

Enunciado n.º 57 (06/2022): O Ministério Público deve articular com outros órgãos e entidades públicas ou privadas que atuem na área de prevenção e de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher para a implementação e a utilização do modelo de Formulário Nacional de Avaliação de Risco aprovado por ato normativo conjunto do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. (Aprovado na II Reunião Ordinária do GNDH em 30/06/2022)

O Ministério Público não pode ser alheio a mesma percepção acima, quanto a necessidade de equipe multiprofissional em seus quadros, a diferença reside que a Lei 14.149/2021, prevê no seu art. 2º, §2º⁷ a subsidiariedade de preenchimento pela instituição fiscalizadora.

A justificativa do enunciado se dá pela análise do diagnóstico de atuação dos serviços disponíveis e pelo fomento das políticas públicas específicas como atribuição fundamental do Ministério Público brasileiro, na perspectiva de contribuir para a efetivação da Lei Maria da Penha. Segundo Pasinato (2011, p. 2) a falta de informações oficiais é um grande empecilho para a construção de relatórios que informem reais estatísticas, sobre as mortes de mulheres.

No Brasil o sistema de informações sobre mortalidade (SIM) revela alta a taxa de óbitos por violência, contudo, há limitações na identificação precisa das situações de violência feminina, conforme Kind & Orsini etc (2013, p11), dessa forma os membros do Ministério Público brasileiro precisam ser articuladores de rede para implementação e utilização do FONAR.

A missão de preenchimento do formulário de avaliação de risco não é ato meramente burocrático, mas de aprimoramento de cidadania e proteção, merecendo uma interpretação embasada na dignidade humana de uma rede de apoio que cuida do ser, independentemente de se encontrar *subjudice*, muito menos numa vara especializada da violência doméstica.

4. PERSPECTIVA CRÍTICA E INTERSECCIONAL DO FONAR

Conforme se analisou acima, a violência do gênero pode ter um nascedouro prematuro e a metrificação dos riscos produzida pelos fatos, junto com a percepção profissional nesse período, através do instrumento do FONAR, mesmo aplicado para crianças,

⁷ Art. 2º, §2º. O Formulário Nacional de Avaliação de Risco deve ser preferencialmente aplicado pela Polícia Civil no momento de registro da ocorrência ou, em sua impossibilidade, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, por ocasião do primeiro atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar

adolescentes e idosas, fora da alçada direta da vara especializada que combata a violência doméstica, passa a despertar no Estado o melhor tempo, da resposta estatal imediata contra a violência, e o modo de aplicação da política pública, como também de prevenir o que há de pior na violência de gênero: um feminicídio.

Esse instrumento ajuda ainda a combater o abuso de autoridade da revitimização ao eternizar dados de que não se precisa reavivar por perguntas por meio de diferentes personagens jurídicos.

Neste tópico se reproduz ideias práticas, encaminhadas⁸ ao Conselho Nacional do Ministério Público pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, por Carta Aberta, em obediência a Recomendação 89 do CNMP, como resultado do “Ciclo de Diálogo da Lei Maria da Penha”, que fora realizada em agosto de 2022 cuja temática do evento fora “Aspectos Práticos sobre o FONAR”⁹.

Abaixo são pontuadas reflexões de aprimoramentos produzidas no evento, que após síntese descritiva, a temática merecerá sucinta observação;

1. Para analisar uma possível violência psicológica, na denúncia, conforme art. 147-B do CP (novo crime inserido pela nossa legislação), sugere-se que o preenchimento da segunda parte do formulário FRIDA/FONAR seja realizado por um profissional capacitado e especializado de forma obrigatória, com apoio técnico, visto que para gerir o documento é necessária essa visão. A ajuda profissional nesse momento tem o intuito de fortalecer a vítima, que na maioria das vezes não é capaz de, sequer, identificar a violência vivenciada, tornando seu depoimento contaminado da Parte I. Há necessidade de alteração legislativa ou carta de recomendação aos órgãos de Secretarias de segurança Pública para que as delegacias que trabalham com vulneráveis tenham pelo menos um desses profissionais (de preferência psicólogo, subsidiariamente, assistente social) em seus quadros de forma permanente, na equipe da delegacia;

Como já explicitado acima, observou-se que o preenchimento deficitário do referido formulário, apenas na primeira parte, quando a própria vítima passa as informações fáticas, resulta numa análise deficitária de prevenção da pessoa vulnerável.

Isso porque o profissional capacitado deveria delimitar marcadores de risco significativos com suas impressões técnicas e, imediatamente, articular a Rede no

⁸ Documento encaminhado via GED 20.27.0150.0000297/2022-51 ao PGJ-MPSE pelo CAOp Mulher -MPSE direcionado ao CNMP, em 03.08.2022 e com Protocolo Eletrônico MPF – PGR- 00316064/2022, em 09.08.2022.

⁹Evento realizado em 01.08.2022, pela Escola Superior do Ministério Público, com a colaboração de ensinamentos da titular da Promotoria de Enfrentamento a Violência Doméstica do MP/SP, Dra Fabíola Sucasas Negrão Covas.

encaminhamento da proteção programática e além disso ajuda a vítima a compreender sobre a violência e os rumos a serem tomados, de modo a conscientizar melhor o ciclo da repetição.

Inexistindo tal preenchimento imediato pelo olhar profissional, o lapso de apoio entre a demanda e o cuidado efetivo de gênero pode resultar na morte. Cada segundo é importante para arrefecer as potencialidades, quando se trata de riscos.

A simples alegação de ausência de recursos humanos não suplanta o comando de normas de direitos humanos de caráter internacional, de alçada constitucional ou legal para efetiva prevenção.

A porta de entrada para implementação do FONAR, a delegacia de polícia, deve ser, em regra, a mesma para gerir o documento. Não existem meias responsabilidades estatais, por mais que a palavra da vítima tenha uma conotação maior de força na primeira parte do seu preenchimento.

Sugeriu-se assim, que se é impossível ter em todas as unidades da Secretaria de Segurança Pública um/uma profissional capacitado(a), sensibilizado(a) com a complexidade do problema, que não precisa necessariamente ser um psicólogo(a), um assistente e um pedagogo(a), mas qualquer um deles, que, pelo menos, os(as) existentes recebam treinamento específico e desempenhem o papel complementar para coletar e administrar dados a fim de dar efetividade aos direitos humanos nele contemplados de modo a preencher a segunda parte do formulário.

2. O Conselho Nacional do Ministério Público, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, implementou o formulário de avaliação de risco, que deve ser usado nos procedimentos que apurem crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher nos âmbitos do Poder Judiciário, do Ministério Público, das delegacias, e do Ministério dos Direitos Humanos, com amparo no Cadastro Nacional da Violência Doméstica (CNVD), no entanto a proposta é que o Ministério Público e o Judiciário deveriam gerenciá-lo, fazendo os devidos encaminhamentos da coleta de dados e os acompanhamentos dos resultados, em qualquer processo que dele resulte o contexto, inclusive na vara de família, na vara da criança e do adolescente, na vara do idoso e PcD, onde quer que encontre o arcabouço fático da vulnerabilidade da violência de gênero na alçada da Lei Maria da Penha.

Mais uma vez soma-se à responsabilidade estatal, não só de implementar, mas também de gerir o formulário de avaliação de risco, o dever das instituições da administração da justiça, como o Poder Judiciário e o Ministério Público para qualquer contexto de violência de gênero da Maria da Penha.

Não são só os futuros casos da vara especializada da Maria da Penha que tem esse privilégio, mas onde quer que se depare com nexos principiológicos de proteção, reparação e prevenção e assistência às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, deve-se aplicar o FONAR.

Como já defendido, sob perspectiva de gênero de uma menina com deficiência, por exemplo, mesmo no procedimento extrajudicial, que comporta somação de fatos e aumentam a vulnerabilidade, como por exemplo de um caso de misoginia de uma criança negra e autista que sofre violência moral, na escola, por parte dos cuidadores.

Interessante se utilizar o formulário a fim de registrar dados para que a rede de apoio possa cuidar desse ser em formação, sem revitimizá-la, mas metrificando riscos, inclusive porque após a Lei Henry Borel há previsão da utilização de medidas protetivas de urgência, na vara especializada da infância, em moldes muitos semelhantes a Lei Maria da Penha.

Pessoas são sujeitos de direitos onde quer que se encontrem, independentemente da existência de processos judiciais, e caso esses existam, os fatos complexos, podem envolver mais de uma vulnerabilidade.

O pensamento acompanha as regras de hermenêutica jurídica, onde há o mesmo fundamento haverá o mesmo direito (*ubi eadem ratio ibi idem jus*), em outras palavras, a prevenção e reparação de riscos para implementar e gerir o FONAR deve ser aplicada no sistema da Lei Maria da Penha (mulher vítima de violência doméstica e familiar), no Estatuto da Criança ou Adolescente (proteção integral à criança e ao adolescente), no Estatuto da Pessoa Idosa (proteção à pessoa maior de sessenta anos que esteja em vulnerabilidade por causa dessa condição), do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Pessoas vulneráveis que precisam de atitudes concretas da rede, de uma política pública, para minorar sua situação.

3. Propõem-se que os questionamentos existentes no FRIDA/FONAR sejam expandidos, de maneira que contemplem outros relacionamentos abusivos, como crianças/adolescentes, LGBTQIAP+, e idosos que estão inseridos nesse contexto familiar da violência doméstica, de forma a não só, objetivamente, identificá-los, mas gerir a interseccionalidade de campo das curadorias, de forma a aprimorar a redação das questões tanto na primeira quanto na segunda parte do formulário, a fim de possibilitar os encaminhamentos necessários.

Quando se trabalha com questão de gênero feminino, tem-se que as cifras ocultas devem ser reveladas, principalmente quando não se está lidando com a pessoa jovem, branca e heterossexual.

Se a Lei Maria da Penha é aplicada ao público de diversas outras orientações sexuais e identidades de gênero LGBTQIAP¹⁰ na conformidade de sua percepção de identidade, desde que englobada pelo mundo feminino, não é menos verdade que houve um silêncio à menção a essa condição em particular no formulário de avaliação de risco.

Faz-se necessário um tratamento diferenciado, porque nessa situação aumenta o risco de violência o fato da orientação sexual não binária, o sujeito não se entender socialmente como biologicamente é.

Nas perguntas devem constar algumas poucas perguntas que possam ser alcançadas pelas peculiaridades, também da mulher criança e pessoa idosa, para que o profissional capacitado se expresse sobre esse ciclo e a repercussão singular da violência de gênero no seu existir. As sequelas de alma costumam ser singulares, enaltecendo o estágio em que o ser se encontra.

Isso facilitaria não só a interseccionalidade de papéis dentro de uma instituição que cuida de vulnerabilidades diferentes, mesmo podendo encontrar diversas num só fato, mas também, entre órgãos ou poderes diferentes, de forma a se pensar em política pública como algo que transcende o dever legal e a competência, mas como missão humanitária de cuidado de quem precisa receber segurança e encaminhamentos correlatos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estruturação da rede de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres precisa ser vista e reconhecida como uma política pública contínua. Neste sentido, as ferramentas e instrumentos implantados, a exemplo do FONAR, objetivando fortalecer a rede e acolher as mulheres e meninas em situação de violência, devem ser prioridade para o Estado, e para as pessoas que prestam o serviço público, ou seja, os/as funcionárias/os que estão na rede de proteção precisam de capacitação, sensibilização e olhar empático para um problema que é complexo e envolve todos os setores da sociedade.

Criado pela Resolução conjunta CNJ e CNMP 05/2020 e instituído pela Lei Federal

¹⁰ LGBTQIAP+ significa letra iniciais de lésbicas; gays; bissexuais; transgêneros; queer; intersexuais; assexuais; pansexuais.

14.149/2021, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco constitui-se em um instrumento de grande importância para subsidiar intervenções qualificadas às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, na prevenção e no enfrentamento de crimes e de demais atos de violência doméstica e familiar praticados contra a mulher.

O questionário tem papel primordial ao fortalecer o acesso à justiça de quem reclama o direito humano fundamental no contexto do gênero feminino, quer seja menina, jovem, pessoa idosa, com ou sem deficiência, heterossexual ou LGBTIQAP+, em suas peculiaridades, devendo ser preenchido por profissional capacitado que já gere dados e movimenta a rede de apoio com os devidos acompanhamentos.

Não se visa aqui medir à régua do perigo a ser enfrentado pelo vulnerável, mas parametrizar tecnicamente os fatos, dar o viés profissional de quem capacitou-se para preencher o formulário, mas a missão de gerir o problema e começar a solucioná-lo com os encaminhamentos pertinentes para as políticas públicas.

Essa interpretação traz ao epicentro o princípio da proteção da pessoa hipervulnerável pela primazia da dignidade, a fim de que se evite menores as consequências da reiteração de um primeiro ato violento contra a mulher no ambiente de violência doméstica.

O FONAR ultrapassa os muros de aplicabilidade dos Juizados da Violência Doméstica, ele deve ser aplicado e gerido pela rede de apoio e sistema de justiça, para os bancos de proteção da criança e adolescente e idosa, gênero feminino, quando sob a égide da violência. Não se exclui, mas se soma responsabilidades nessa atividade.

Portanto, o FONAR se revela como mecanismo de aperfeiçoamento procedimental, no modelo de padronização de perguntas e deve ser aplicado nas demandas judiciais ou extrajudiciais. O intuito normativo é restaurar vidas e sua interpretação e administração depende da perspicácia de fundo humanitário, tendo implicações práticas na rotina da pessoa vulnerável a ser tutelada.

REFERÊNCIAS

ALVES PONTES TRIGUEIRO DA SILVA, A.; TRINDADE RIBEIRO PESSOA PORDEUS, J. UMA ANÁLISE SOBRE A REVITIMIZAÇÃO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EXERCIDO PELA POLÍCIA NA ATIVIDADE PRÉ-JURISDICIONAL . *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, [S. l.], v. 14, n. 3,

p. 200–217, 2021. DOI: 10.21680/1982-310X.2021v14n3ID25615. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/25615>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Enunciado Fonavid**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/forum-nacional-de-juizes-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-fonavid/enunciados/.htm>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações para o uso do formulário de avaliação de risco**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/Frida_1.pdf. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Lei 14.149, de 05 de maio 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114149.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Lei 14.344, de 24 de maio 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114344.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional dos Procuradores Gerais. **Enunciados**. Disponível em: <https://www.cnpq.org.br/grupo-nacional-de-direitos-humanos-gndh/2-uncategorised/6627-enunciado.html>. Acesso em: 22 nov. 2022.

CAMPBELL, J. et al (2003). **Risk factors for femicide in abusive relationships: results from a multisite case control study**. American Journal of Public Health, v.93, n.7

CANUTO, Érica. **Paradigmas de Acesso à Justiça Integral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

DAUFENBACH, Sassenazy Soares Rocha. Lei 11.340/2006 como instrumento de pacificação do conflito familiar e social. In: CAMPOS, Amini Haddad et al. **Sistema de justiça, direitos humanos e violência no âmbito familiar**. Curitiba: Juruá, 2011, pp. 283-294.

DIAS, Maria Berenice. **A lei maria da penha na justiça**. 7.ed.rev. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MORATO, Alessandra Campo; SANTOS, Claudilene; RAMOS, Maria Eveline Cascardo; LIMA, Suzana Canez da Cruz. **Análise da relação sistema de justiça criminal e violência doméstica e dos profissionais responsáveis por seu acompanhamento**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

LE BRETON, D. Corpo, gênero, identidade. Trad. Gercélia B. de O. Mendes. In: Freitas, D. et al. **Corpo, gênero e sexualidade**. Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2014, pp. 17-34.

PASINATO, Wania. **Feminicídios e as mortes de mulheres no Brasil**. Femicide" and the death of women in Brazil. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cpa/a/k9RYCQZhFVgJLhr6sywV7JR/?lang=pt&format=html>. Acesso em 30.06.2022.

KIND, Luciana; ORSINI, Maria de Lourdes Pereira; NEPOMUCENO, Valdênia; GONÇALVES, Leticia; SOUZA, Gislaine Alves de; FERREIRA, Monique Fernanda Félix.

Subnotificação e (in)visibilidade da violência contra mulheres na atenção primária à saúde. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/sfWwVSXcjQzzbDH3vyWv3KC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 30.09.2022.

VIEIRA DE CARVALHO, Grasielle Borges. Grupos Reflexivos para os Autores da Violência Doméstica: Responsabilização e Restauração. Rio de Janeiro. Lumen Iuris, 2018.